Government of Canada / Gouvernement du Canada
Policy Research Initiative / Projet de recherche sur les politiques

FEBRUARY 2007 VOLUME 9 NUMBER 3

# HORIZONS

POLICY RESEARCH INITIATIVE

## Horizons: A Shift in Direction

The Policy Research Initiative has published *Horizons* for just over eight years. Over that time, it has metamorphosed several times. This issue marks the next step in that evolution: for the first time, all the articles in this issue have been subjected to rigorous anonymous peer-review.

Following last summer's readership survey, we have also adapted our editorial policies to better serve our readers. Thus, *Horizons* will no longer address a single theme per issue, although from time to time we may publish a thematic edition. *Horizons* is now also open to unsolicited contributors from the policy research community at large. This will allow us to diversify the contents of *Horizons* beyond those areas of current PRI investigation.

*Horizons* will be accepting a limited number of unsolicited papers on horizontal policy research for upcoming issues.

The articles in this issue of *Horizons*, delve into a number of interesting policy research fields.

Stéphanie Gaudet, professor at the University of Ottawa, is leading a research project on Canadians' social participation across the life-course. Life-course research has been an important part of the PRI's work, as this approach to policy shaping presents new opportunities. Her article presents the preliminary results of this research. Two main findings emerge: there is no significant trend in terms of informal practices among the Canadian population; and immigrant women, particularly those with young children, are generally excluded from all forms of social participation.

In recent months, the PRI has been encouraged to look at intergenerational issues, in particular, the changing circumstances of youth. Jacques Légaré, professor at the Université de Montréal, and Pierre-Olivier Ménard, Master's student, have compared the baby-boom and post-baby-boom generations (generations X and Y) in Quebec. Their results show that the

## TABLE OF CONTENTS

3 **Social Participation through the Life-Course: Theoretical and Empirical Tool for Social Policy Development**
Stéphanie Gaudet, University of Ottawa

9 **Generations Succeed but do not Resemble Each Other: The X, Y and Baby-boomer Generations in Quebec**
Jacques Légaré and Pierre-Olivier Ménard
Department of Demography, University of Montréal

15 **A Targeted Strategy for Vulnerable Youth in Calgary**
Merrill Cooper, Guyn Cooper Research Associates

19 **Improving the Quality of Regulation: Accountability and Contestability**
James K. Martin, AMC Consulting Group Inc.

25 **The Ecosystem Dilemma: Discordance between Nature and Culture**
Justin Longo, University of Victoria
R. Anthony Hodge, Anthony Hodge Consultants Inc.

32 **A Summary of "Review of E-Learning in Canada: A Rough Sketch of the Evidence, Gaps, and Promising Directions"**
Robert M. Bernard, Philip C. Abrami, C. Anne Wade
The Centre for the Study of Learning and Performance (CSLP), Canadian Network for Knowledge Utilization (CanKnow), Concordia University



www.policyresearch.gc.ca

Policy Research Initiative
56 Sparks Street, 1st Floor,
Ottawa, ON K1P 5A9

ISSN 1487-7090
Publications Mail
Customer no 40560504

Canada

HORIZONS
POLICY RESEARCH INITIATIVE

PRI Horizons Team

ACTING EXECUTIVE HEAD
Thomas Townsend

MANAGING EDITOR
Jean-Guy Desgagné

EDITORIAL BOARD
Doug Blair
Ian Campbell
Catherine Demers
Alain Denhez
André Downs
Terrance Hunsley
Jean Lock Kunz

PRODUCTION
Lise Daoust
Marissa Martin
Élisabeth Vu

DESIGN AND LAYOUT BY
Zsuzsanna Liko Visual Communication Inc.

The Policy Research Initiative (PRI) conducts research in support of the Government of Canada's medium term policy agenda. Its core mandate is to advance research on emerging horizontal issues, and to ensure the effective transfer of acquired knowledge to policy-makers. As a peer-reviewed journal targeting the federal policy community, *Horizons* publishes high-quality policy research papers from researchers across federal departments and from external experts. For more information on the PRI or to consult previous issues of *Horizons*, please visit <www.policyresearch.gc.ca>.

All web sites referred to in this issue were confirmed as of November 2006.

Any comments or questions? Requests for subscription or change of address?

E-mail: horizons@prs-srp.gc.ca
Phone: 613-947-1956
Fax: 613-995-6006

The views expressed herein reflect solely those of the authors, and do not necessarily represent the views of the Government of Canada or any organization with which the authors or *Horizons* are affiliated.

© Public Works and Government Services Canada, 2007.

behaviours of generations X and Y are fairly different from those of the baby-boomers, whether it be the age at which they leave home, entering a relationship or fertility (and recourse to abortion), or even participation in the labour market. On the whole, the authors find that people belonging to generations X and Y lead less comfortable lives than boomers.

The article by Merrill Cooper presents the results of a contextual study on young Calgarians. Using indicators based on health and welfare determinants, the author paints a sombre picture of the risks faced by many young people. Despite a strong economy, Calgary's particular demographics suggest that the population of "vulnerable youth" will continue to rise. The author presents a strategy advanced by the United Way to counter this phenomenon.

While the PRI has been focusing on regulatory reform in the context of North American Linkages, James Martin examines regulatory reform history in Canada. He argues that the entire system is much better than it was three decades ago that the process is infinitely better, and that the impact analysis of regulation, despite problems, is better as well. Nevertheless, the External Advisory Committee on Smart Regulation certainly found further changes were needed. The Smart Regulation Action Plan has important initiatives, but may benefit significantly from a greater focus on improving accountability and contestability in the system.

Recent polls show the environment is an important concern for Canadians. The discussion on the Georgia Basin Ecosystem by Justin Longo and R. Anthony Hodge demonstrated that when crafting ecosystem initiatives, designers must be mindful of the presence of discordant "cultural ecosystems" that do not align with or map onto the natural ecosystem. An ecosystem perspective cannot simply be pushed onto people when the ecosystem definition is either inconsistent with or unimportant to their story. When cultural and natural ecosystems are aligned, it can lead to vibrant institutional arrangements rooted in natural landscapes, with the resulting synergies contributing to the institution's success.

The Canadian Council on Learning funded the state-of-the-field review upon which this article is based, under a contract to Abrami, Bernard, Wade, and Schmid. The review encompasses public, research, policy, and practitioner perspectives, assesses what is incomplete in the various literatures, explores what works (best practices), and provides a vision for promising new lines of research.
The review focused on the role of e-learning in the following areas: early childhood learning; elementary and secondary learning; post-secondary learning; adult learning; and health and learning.

We thank all our collaborators for their contribution, and hope that the new format of *Horizons* better serves our readers needs.

**Thomas Townsend**
Acting Executive Head

# Social Participation through the Life-Course

## Theoretical and Empirical Tool for Social Policy Development

**Stéphanie Gaudet**
University of Ottawa

Since 2004, the fictitious character of Olivia has become a household name in the world of federal government policy development and research. This heuristic model graphically presents the changes in an individual's occupational and family schedules over the course of life, as well as the individual's economic and social resources over time (PRI, 2004). This analytical framework has elicited many positive and negative reactions on the part of both the academic and government communities. One of the comments we have heard is that this model does not succeed in including the notion of society and of a societal link. These notions are essential for developing overarching policy objectives, such as that of social cohesion (Banting, 2006).

In this paper we will try to understand what society Olivia lives in and how she interacts within her personal networks or within local institutions. What does she do outside her professional life? How does she participate in the community? What social determinants limit her participation? Thus, we are trying to comprehend the social context while using as our analytical unit the individual and his or her life-course. We will present the preliminary results of a research project on Canadians' social participation over the course of their lives.[1] One aspect[2] of our research consists in using the 1998 General Social Survey (GSS) data on how Canadians spend their time. This database enables us to revisit, both theoretically and empirically, the notion of social participation. In presenting our results, we have emphasized the comparison between the practices of native-born Canadians and those of immigrants, since this is a particularly useful comparison for understanding participation within the private and public spheres.

### Life-Course Perspective at the Heart of the Socio-Economic Context

By taking the individual as a unit of analysis, it is far easier to reconcile knowledge in sociology and in economics to help develop policy instruments. The risk in applying such a model, however, is to omit two major premises: 1) life contexts at various levels (country, province, community, neighbourhood, family, etc.) and during various periods shape individuals; and 2) society exists beyond the sum of individuals (e.g., institutions, social movements, etc.). Obviously, the theory on life-course integrates these elements, since individuals are not products of spontaneous generations and are rooted in a transmission of values, cultures and practices (Elder, 2005). Thus, from one generation to another, there is production and reproduction of social representations and practices. The theory on life-course integrates this aspect of social reality, but the methodological and policy tools that are developed do not always manage to include this dimension.

The challenge of including the societal dimension based on the life-course analysis derives therefore from a policy issue, but it raises two theoretical and empirical questions that we will be underscoring in this paper: 1) the need to reinterpret social participation at the methodological

level; and 2) the importance of redefining social participation within the private and public spheres. We will present preliminary data from our research project to illustrate what we are saying.

## What is Social Participation?

In recent years, the academic and policy communities have shown an interest in the concept of social capital, i.e., the outcome of exchanges among individuals within different networks (PRI, 2005). In this paradigm, it has been emphasized time and again that participation is an important element of democracy and of the feeling of belonging, and that certain forms of social commitment were on the decline, while other forms of commitment were emerging (Portes, 1998). In this research, we are anxious to understand which factors influence social participation. These questions are particularly interesting in a context where individuals lack time. What makes our research distinctive is that it questions participation practices and their context rather than their impacts, as does the social capital approach. For this reason, we are using the broader notion of social participation, which we define as donated time that circulates freely outside the State and the market sphere. As defined by Jacques T. Godbout (1992, 2000), studying this donation allows us to understand what is circulating on the basis of social links. This theoretical perspective enables us to analyse the social link from the individual perspective.

*It is recognized that being active on the labour market is one of the factors that increases someone's likelihood of participating in society.*

### *Social Participation in the Public and Private Spheres*

Social participation is commonly understood to mean a form of commitment in the public sphere. By using a definition of social participation based on the donation of time, we are revisiting this concept and integrating the dimension of public interest at the heart of the private sphere.

> *Underlying a number of discussions at the heart of social policy is the notion of public interest. Indeed, the policy instrument must serve the public interest and not intervene in the domestic sphere, which many erroneously call the private sphere. Indeed, the domestic sphere is just one of the elements of the private sphere. The activities within the private sphere (mutual assistance within personal networks, exchanges between colleagues or neighbours, the role played by adults in dealings with neighbourhood children, etc.) are often of public interest, contrary to practices in the domestic sphere. For example, the policies having to do with the need to reconcile one's work and family life come under the private sphere, but are of public interest. Some observers distance these questions from the public domain, since they make no distinctions between the private and domestic sphere. Conversely, when it comes to defining social participation that is of public interest, a number of observers fail to include the private sphere dimension.*

There are numerous lines of research on the new forms of commitment, mainly within the new generations, which are described as sporadic, informal and deterritorialized, and are emerging in the private sphere (Quéniart, 2001; Gaudet, 2002). However, a number of databases or research designs continue to account for and observe social participation in the traditional form of membership in associations or voluntary participation in formal volunteer and political organizations. For this reason, we believe that we must methodically review our way of gathering information on social participation.

In order to revisit these concepts and their empirical operationalization, we used the 1998 GSS data on use of time. Such a database allows two important advances: we can assess actual practices relating to participation, as opposed to the perception of participation by the participants; and we can obtain special information on emerging forms of social participation, in both the private and public spheres. Indeed, the logbook filled out by the respondents offers precise information on the type of activities engaged in by the individual over the course of a 24-hour day. Some activities are traditional, such as volunteer work within an organization, while others, such as standing watch free of charge outside the house, provide us with information on the time that is offered free of charge through the

members of a social network – thus within the private sphere. We use the variable of social participation[3] that includes donating at least one minute of time per week to someone in a private sphere or to an institution in the public sphere. We excluded domestic activities (time spent on children). We use the variable of traditional participation,[4] which consists of a rate of participation within a volunteer organization over the course of the year. To compare the rates of traditional versus social participation, we analyse the differences between the participation of native-born Canadians and immigrants. The case of immigrants is interesting to analyse, because most investigations reveal a very low rate of their participation within formal institutions (Couton and Gaudet, forthcoming).

In Table 1, we compare the rates of traditional participation (annual voluntary participation) with social participation in the public sphere. We observe that 34% of Canadians report having given of their time during the year to a formal organization, while only 8.4% of Canadians donated their time on a weekly basis. These data can explain a gap between participation representations and practices, but they can also show that Canadians are involved in institutions very sporadically.

The distinction made between traditional versus social participation is particularly worth noting when it comes to comparing immigrants' participation. Indeed, numerous studies have shown lower participation by immigrants in formal organizations. Our findings on traditional participation confirm this,

**TABLE 1**
**Rate of Participation Distributed by Place of Birth (%)**

| | | Total | Canadians | Immigrants |
|---|---|---|---|---|
| Traditional participation (annual basis) | yes | 34 | 36 | 26.5 |
| | no | 66 | 64 | 74.5 |
| Social participation (weekly basis) | yes | 18.6 | 19.2 | 16.4 |
| | no | 81.4 | 80.8 | 83.6 |
| Participation in private sphere | yes | 12.5 | 13 | 10.5 |
| | no | 87.5 | 87 | 89.5 |
| Participation in public sphere | yes | 8.4 | 8.8 | 6.8 |
| | no | 91.6 | 91.2 | 93.2 |

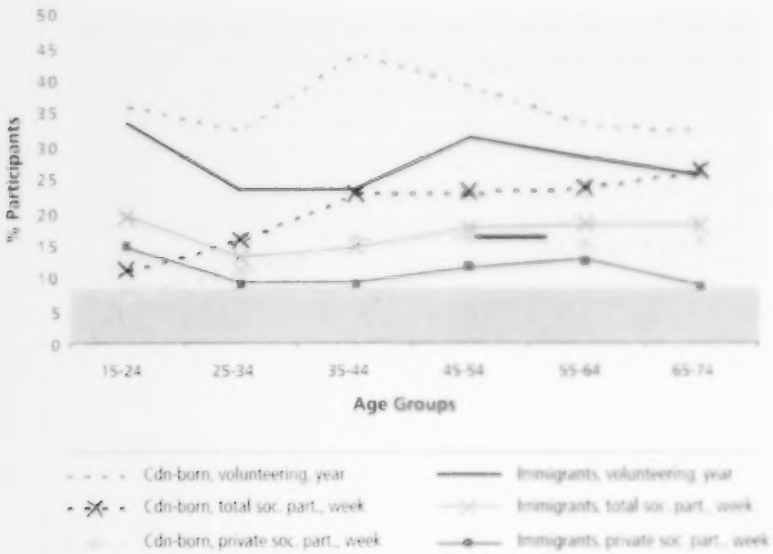
since 36% of native-born Canadians report having participated on a voluntary basis at least once in an organization during the year, as against 26.5% of immigrants. When we compare all social participation by the population, we see a less pronounced disparity between native-born Canadians (19.2%) and immigrants (16.4%). When we confine our comparison to participation within the private sphere, 8.8% of native-born Canadians participate, compared to 6.8% of immigrants. It seems that participation by immigrants, although slightly lower than that by native-born Canadians, is less imperilled than the annual voluntary participation rates would have one believe. These results confirm the research findings that show that immigrants are less present within formal institutions in the host country, but are active within other types of social networks.

### *Participation over the Life-Course*

The distinction we are making between traditional and social participation is particularly interesting when it comes to understanding the various trends from a life-course perspective.

Figure 1 illustrates some trends worth watching among the Canadian-born and foreign-born populations. First, we can see a very wide gap between immigrants and native-born Canadians in the 35 to 44 age group regarding the rates of traditional participation. Immigrants have one of the lowest participation rates in this age group, while native-born Canadians are the most active at this age. The other aspect worth noting is that, although the rate of social participation is lower than the traditional participation rate, it changes constantly throughout the life of both native-born Canadians and immigrants. Participation in the private sphere peaks among Canadians aged 35 to 54 and then dips slightly among those aged 54 to 64. Among immigrants, the trend is the reverse: starting with the 35 to 44 age group, participation increases steadily before peaking among those aged 55 to 64. This table indicates three things:

**FIGURE 1**
**Volunteering and Social Participation by Age Group and Immigrant Status**




Source: Couton, Gaudet.

**TABLE 2**
**Rate of Social Participation by Principal Activity and Place of Birth**

| Activities | | Canadian born | Foreign born |
|---|---|---|---|
| Paid employment | yes | 17.7 | 14.7 |
| | no | 82.3 | 85.3 |
| Looking for work | yes | 20 | 21.8 |
| | no | 80 | 78.2 |
| Student | yes | 10.3 | 16.6 |
| | no | 89.7 | 83.4 |
| Unpaid work | yes | 26 | 17.6 |
| | no | 74 | 82.4 |
| Retirement | yes | 24.2 | 19.7 |
| | no | 75.8 | 80.3 |
| Other[5] | yes | 24.9 | 21.4 |
| | no | 75.1 | 78.6 |

- participation by immigrants grows over the course of a lifetime, attributed to such factors as the number of years they spend within the country and the fact that they likely have more time and opportunities to participate towards the end of their active life;
- older Canadians spend more time in the public sphere, to the detriment of the private sphere; and
- young immigrants in the 35 to 44 age group are the group most excluded from the three forms of participation.

Immigrants between the ages of 35 and 44 comprise the group most excluded from formal and informal participation practices. This exclusion seems especially worrisome given the fact that the most active age group among native-born Canadians is part of this age group. The high participation rate of this age group among Canadians can be attributed to the presence of children in the household. When we analyse people's participation based on the presence of children in the household, what we see in Figure 1 is a rate of participation by immigrants of 16.9% and by Canadians of 22%. This disparity is all the more pronounced when one considers that proportionately, more immigrants have children in their households (44.8%) than do native-born Canadians (37.5%).

The high participation by adults living with children is attributable to such factors as their increased likelihood to be solicited to give of their time to educational or recreational organizations. Particularly among women, participation has shifted toward activities where they can share

time with their kids while becoming involved socially (Roos, 2006). The family is also a trigger for participating socially, since individuals want to transmit values to their children not only through the family, but also through institutions. The family is therefore an important socialization factor, and it often ties the individual to civil society (Gaudet and Reed, 2004). In the case of immigrant families, it seems that the presence of children has a contrary effect on their social participation.

*Participation and Principal Activity*

It is recognized that being active on the labour market is one of the factors that increases someone's likelihood of participating in society (Statistics Canada, 2001). The findings of the 1998 GSS confirm this tendency. Within the total population, individuals who work (51%) participate in greater numbers than do those who are retired (19.4%) and those who perform unpaid work at home (15.1%). However, we wanted to understand the distribution of individuals who participate socially on the basis of their principal activity and their place of birth.

If we analyse participation based on the types of activities carried out by an individual over the course of a given week, the results confirm the very high exclusion of immigrant women.

Table 2 sheds light on social participation by principal activity, which often corresponds to a period in the life-course such as school, retirement and unpaid work, which usually coincides with the presence of young children in the household. If we consider that on average, three percentage points separate the social participation rates of native-born Canadians and immigrants, two of the table's statistics practically jump off the page. First, Canadians whose principal activity consists in working in the home have a high rate of participation (26%), while immigrants – often women – have a considerably lower rate (17.6%). This 8.4-point gap represents the largest disparity between immigrants and native-born Canadians from the standpoint of principal activity. Conversely, Canadian-born students tend not to participate (10.3%), while immigrant students are very inclined to participate (16.6%). This gap might be attributable to a high rate of participation within educational institutions or strong participation by young immigrants in activities involving their community.

The disparity in the participation rates between immigrants and native-born Canadians working in the home help us to understand the low rate of participation among the 35 to 44 age group illustrated in Figure 1. When we analyse participation rates by gender and place of birth, the rates among men are roughly the same among native-born Canadians (17.4%) as they are among immigrants (17.1), while these rates differ greatly among women: 20.9% among native-born Canadians versus 15.7% among immigrants, all age groups combined. These results confirm the hypothesis whereby women are excluded once they have children and invalidate the hypothesis whereby immigrant women who have children are more present in informal networks. Indeed, a recurring hypothesis in the scientific literature is that modes of participation among immigrant women are more informal and cannot be observed with the help of indicators gauging formal participation. Our social participation indicator, which includes both formal and informal activities, confirms the low rate of participation by immigrants aged 35 to 44 who work in the home and are for the most part women.

## Conclusion

A number of researchers and observers of political, civic and social participation hypothesized that social participation was, rather than declining, changing forms within young generations. The 1998 GSS helped us measure these emerging forms, since the survey describes an individual's activities over a 24-hour day. This database allowed us to pinpoint participation practices within both the private and public spheres. The fact of the matter is that based on our observations, we cannot show that there is a significant trend toward informal practices within the population. We could assume that these practices are so sporadic that they do not register in the calculation of how time is spent over the course of a week.

These preliminary research results do, however, offer a better understanding of Olivia's social context and the characteristics that influence her participation within society over the life-course. Thus, if Olivia is an immigrant mother between the ages of 35 and 44, she is very unlikely to give of her time in either the public or private sphere. She seems to be facing a number of obstacles that are preventing her participation. On the other hand, an Olivia born in Canada who is the same age and has children is the

person most likely to participate in the social and community life of Canadian society.

These new theories on social participation allow us to invalidate a hypothesis that immigrant women have informal participation practices. Indeed, our results show that they are absent from social participation in the private and social sphere. Those between the ages of 35 and 44, who have children and who are stay-at-home mothers seem particularly excluded from all forms of social participation. Thus, this period in life that, for native-born Canadians represents a point where time is in short supply for social and family involvement, seems to represent a period of social isolation for immigrant women. The presence of children seems to be a source of socialization and social ties among native-born Canadians, but not among immigrants. Can this phenomenon be attributed to difficulties associated with social adaptations and learning the language? To the number of children these women have? Further analyses are required to understand which factors and values lead adults with young children to participate or not.

## Notes

1 This project is funded by the SSHRC and led by Stephanie Gaudet of the University of Ottawa. Co-researchers: Paul Bernard, Universite de Montreal, Martin Cooke, University of Waterloo, Susan McDaniel, University of Windsor.

2 In our project on Canadians' social participation through their life-course, we decided to conduct two types of investigations in order to understand the individual and contextual perspectives. The first is a qualitative investigation of the social participation that will take place in Ontario and Quebec. The other component of our research project consists in analysing quantitative data on the time spent participating in society.

3 To measure social participation practices, we used Statistics Canada's aggregate variable (VLNTORGN), which represents all voluntary activities carried out in service networks (institutions), secondary networks (help and support for a member of the secondary network) and primary networks (adults within the household). This information gives us the duration in minutes of time given in each of the networks. We counted rates of participation comprising involvement of at least one minute over the course of a day for one of the social participation activities.

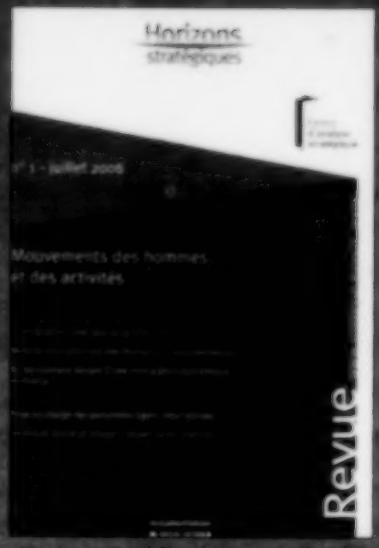
4 So as to understand this bias in the perception of individuals, we compared – within the same 1998 GSS – a question dealing with traditional social participation, where individuals were asked to respond to the following: I8: The next questions refer to your participation in a variety of unpaid volunteer activities helping various groups or organizations. In the past 12 months, have you volunteered through a group or organization?

This question reflects the information that we generally obtain with investigations on the traditional forms of participation, i.e., participation within a volunteer organization.

5 The category "other" includes individuals on parental leave and other types of sick leave.

*References are available on our web site at www.policyresearch.gc.ca/hz*

## BOOKMARK




Best wishes for a long and successful life to a newcomer in the policy research periodicals community. *Horizons Stratégiques* is a quarterly review put out by France's Centre d'analyse stratégique (C.A.S.). The Centre publishes works dealing with the evolution of contemporary societies and with transformations in public policy. Founded a few months ago, the C.A.S. reports directly to the Prime Minister's Office and is charged with advising the government on how to define and implement its economic, social, environmental and cultural policies. <www.strategie.gouv.fr./revue/>

# Generations Succeed but do not Resemble Each Other

## The X, Y and Baby-boomer Generations in Quebec[1]

**Jacques Légaré**[2]
**Pierre-Olivier Ménard**[3]
Department of Demography
University of Montréal

"One generation plants trees and the next takes it easy under their shade."

– Chinese proverb

### Introduction

Some researchers have described the generation born after the baby boom as the "sacrificed" generation. This generation has experienced high unemployment, insecure jobs and lower wages. What has been the situation in the Quebec context? Can it be said that this generation is truly different from its predecessors?

The purpose of this study is to draw a portrait of "Generation X" and "Generation Y" in Quebec. To provide an overview of these two groups, various aspects of their lives will be presented to provide a clear picture of the specific characteristics of the two groups in comparison with the benchmark baby-boomer generation.

It is appropriate to define who baby boomers, Gen-Xers and Gen-Yers are. For the purposes of this study, "baby boomers" are defined as people born immediately after World War II. In Quebec, the baby boom can be divided into two periods: a rapid rise in the birth rate followed by a sharp fall. We can thus define the people born between 1946 and 1956 as "old" baby boomers and those born between 1956 and 1966 as "young" baby boomers.

While the literature (Ricard, 1992; Foot, 1996) provides a clear-cut definition for baby boomers, it is quite another story for Gen-Xers and Gen-Yers. That is why we have arbitrarily decided to define Generation X as composed of people born between 1966 and 1976 (with 1966 representing the end of the baby boom) and those born between 1976 and 1986 as belonging to Generation Y.

### 1. Birth Numbers for Generations X and Y

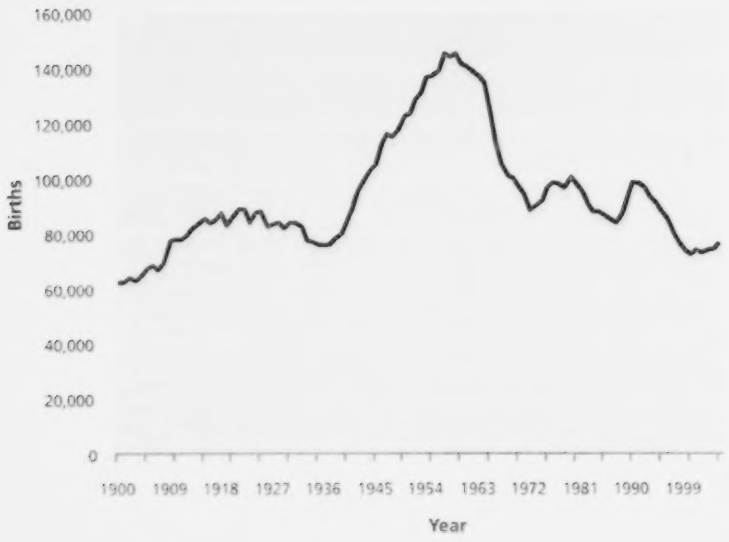
The starting point for our analysis is the average number of births per year for each of the groups. In the baby boomers' case, there is a major increase in this parameter from 1946 to 1966. At its peak in 1957, 145,000 births were recorded in Quebec (Figure 1). While Gen-Xers are, not surprisingly, fewer in number than old and young baby boomers, they are also slightly more numerous than Gen-Yers (Table 1).

The first conclusion then, is that Gen-Xers and the Gen-Yers contribute less demographic weight than baby boomers to Quebec society as a whole. This first conclusion is often cited as the reason for the differences in the Gen-Xers and the Gen-Yers compared with the other groups and is not a major revelation. As will be shown below, the higher numbers of baby boomers has apparently overloaded the various branches of Quebec society, thereby leaving little room for the succeeding generations.

### 2. Gen-Xers, Gen-Yers and Their Families

The figures mentioned above can imply that baby-boomers, Gen-Xers, and Gen-Yers have experienced markedly different family realities. Gen-Xers and Gen-Yers have grown up in smaller families (approximately two children per family), whereas baby boomers generally come from

**FIGURE 1**
**Births per Year in Quebec, 1900-2005**




Source: *Institut de la statistique du Québec.*

**TABLE 1**
**Average Number of Births per Year, by Generation**

| | |
|---|---|
| **Old baby boomers** | 123,418 |
| **Young baby boomers** | 138,411 |
| **Generation X** | 97,310 |
| **Generation Y** | 93,603 |

Authors' calculations.
Source: *Institut de la statistique du Québec.*

families with slightly more than three children on average. The type of family from which baby boomers come is also an important factor to take into consideration. The parents of baby boomers and Gen-Xers have adopted a similar type of marital structure: official marriages followed by few divorces. On the other hand, Gen-Yers have experienced more parental divorce and a higher number have grown up in single-parent or blended families.

### *2.1 Leaving Home*

Leaving home is a major stage in people's lives in western societies. However, over time, the different generations have not experienced this stage in the same way. Not only have the reasons for leaving changed, but the older generation also left their parent's residence earlier than the younger generations have done. While people born in the first half of the twentieth century left the family home relatively young when they got married, later generations not only left the family home later, but also more of them have never left home at all or have done so at an increasingly older age. While this phenomenon very much exists in Canada, it is more prevalent in Quebec than in the rest of Canada and is particularly apparent in the case of men (Beaupré et al., 2006). Several factors have caused this situation; the economic situation in the 1980s and 1990s, characterized by both severe recessions and weak economic recoveries, is partly responsible for this phenomenon.

Another line of explanation is extended education: Gen-Xers are more educated than both old and young baby boomers. One result of their longer studies has been to delay the end of adolescence and thus prolong their dependency on their parents. One fact is undeniable: the younger generations leave the family home at an older age than the older generations – as one journalist has whimsically noted: "*[Translation]* They 'fly with their own wings,' but refuse to leave the nest!"

### *2.2 Marriage and Common-law Relationships*

Gen-Xers and Gen-Yers marry less than baby boomers. Over the years, this type of union has tended to be replaced by common-law arrangements. Figure 2 clearly shows how cohabitational relationships have evolved in the various generations.

Gen-Xers and Gen-Yers prefer common-law relationships more than their pre-assessors. It is also noteworthy that common-law arrangements were adopted at a later age by old baby boomers than by the other groups. In the 25 to 29 age-group, approximately 30% of Gen-Xers live in common-law situations, compared with only 5% in the case of old baby boomers.

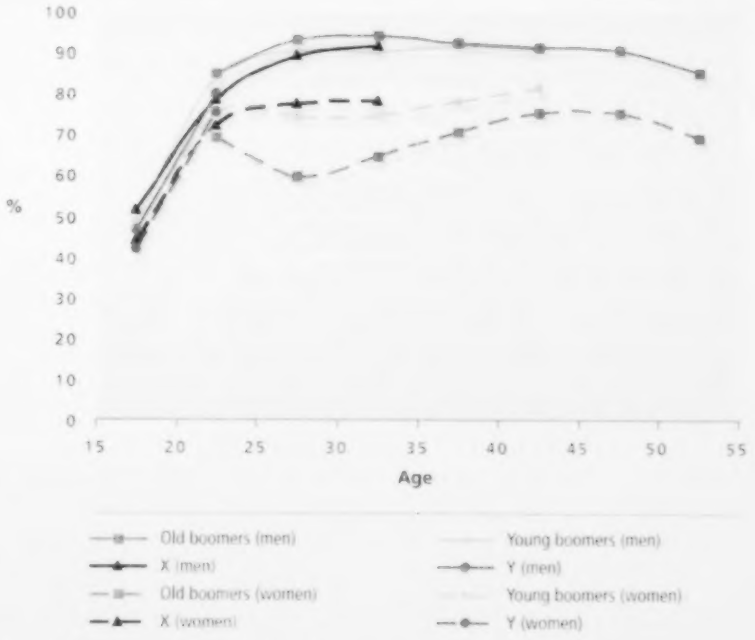
### *2.3 Fertility*

A general observation: old baby boomers, young baby boomers and Gen-Xers (Gen-Yers are still too young) have had or will have roughly the same number of children. The final number of offspring observed and estimated for these three groups is 1.8 children per woman for old baby boomers, 1.6 for young baby boomers and 1.6 for Gen-Xers. In short, all these generations reproduce at a rate that does not exceed the generation-replacement threshold. In addition, it seems likely that young baby boomers, Gen-Xers and Gen-Yers have had or will have their children at a later age than old baby boomers did.

### *2.4 Abortions*

While the latter three groups have or will have roughly the same number of children, they also use abortion to a greater extent. As shown in Figure 3, the abortion rate has increased sharply from generation to generation. Gen-Yers are the group that has used abortion the most, with Gen-Xers not very far behind. In the 20 to 24 age group, the abortion rate is approximately 0.6% for old baby boomers, 1.5% for young baby boomers, 3.0% for Gen-Xers, and 3.5% for Gen-Yers. In absolute terms, for women under 20, the number of abortions almost doubled between 1980 and 1998, rising from 3,321 to 6,418 (Charest and Villeneuve, 2002). In short, this practice is much more prevalent in the lives of the younger generations than in their older counterparts.

**FIGURE 2**
**Labour Market Participation Rate in Quebec by Age (M/F) and Generation**




Source: Statistics Canada, *Labour Force Survey*.

## 3. Gen-Xers, Gen-Yers and Work

The analysis of individuals' educational attainment generally provides a good sense of their type of employment and income level in the future. Higher educational attainment generally implies "more prestigious" and better-paid jobs. Study of educational attainment is thus of paramount importance in understanding generational behaviour.

Generally speaking, Gen-Xers and Gen-Yers have more college and university diplomas and degrees than baby boomers. This finding is nonetheless surprising since it appears to indicate that Quebec's educational reforms in 1960 and 1968, which facilitated access to education for all social classes, do not seem to have significantly affected the educational attainment of baby boomers, who were of college and university age at that time. On the other hand, some

caution is required in coming to such a conclusion, since it is also possible that this situation, which appears to reflect more favourably on Gen-Xers and Gen-Yers, could be related more to a less promising labour market than to a desire to pursue knowledge.

The Quebec labour market has been evolving constantly in recent years. The emergence of atypical work, characterized primarily by non-standard working hours and greater self-employment, has significantly upset labour market dynamics. However, these changes have affected the generations differently. For example, it is common to associate baby boomers with jobs that are better paid and more secure. Conversely, Gen-Xers are perceived as taking more "McJobs" (Cheung, 1995), i.e., temporary and lower-paying jobs. However, do Gen-Xers and Gen-Yers have as bad working conditions as is often claimed?

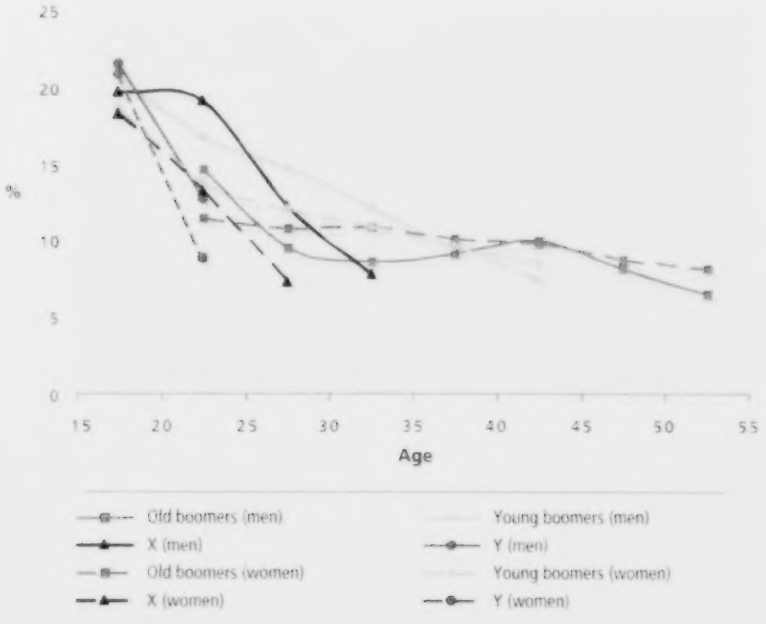
While there are few discernible differences in labour market participation rates, a generation-based analysis of unemployment rates points to other conclusions. For men, young baby boomers and Gen-Xers have experienced higher unemployment rates than old baby boomers. These differences are particularly pronounced in the 15- to 30-year-old cohort, reflecting a less welcoming labour market. However, after these ages, the intergenerational gap tends to diminish. In fact, from the age of 35 on, employment rates for the different generations are effectively the same. Although still young, Gen-Yers seem to integrate themselves more easily into the labour market, as reflected in their lower unemployment rates than those of the other two groups at the start of their working lives. Like men, women have not found it easy to enter the labour market. On the other hand, unlike men, these differences have quickly disappeared. It is even possible to state that, in certain cases, the situation of female Gen-Xers and Gen-Yers has been significantly better than that of their counterparts in the two baby-boomer groups.

Overall, it is possible to conclude that Gen-Xers and Gen-Yers have joined the labour market at a comparatively older age. However, it is also important to look at what type of jobs they have had.

It is often assumed that a person with a full-time job is better off than one with part-time employment: nonetheless, the trends are not conclusive in the case of either men or women.

Another employment quality indicator is the proportion of self-employment among workers. Self-employment has been expanding steadily in Quebec: between 1981 and 2001, the number of people considered self-employed has more than doubled – from 230,150 to 376,425. However, although this increase is impressive, the proportion of young people in the self-employed group has dropped. The reason for this is that the number of self-employed has increased in all age groups.

**FIGURE 3**
**Unemployment Rate in Quebec by Age (M/F) and by Generation**




Source: Statistics Canada, *Labour Market Survey*.

A last point concerning the labour market is the attitudes of the various generations toward employment. Having confronted different realities, the different generations have different perspectives. Baby boomers have tended to willingly submit to their job constraints – accepting overtime and heavier workloads without too much objection. On the other hand, while Gen-Xers are less inclined to accept heavier workloads, they are still determined to achieve professional success. For their part, Gen-Yers also want to be successful professionally (Howell, Servis and Bonham, 2005). However, given their relatively young age, it is still premature to draw more definite conclusions at this stage.

## 4. Gen-Xers, Gen-Yers and Various Other Social Aspects

The previous sections have presented certain demographic and economic facets of Generations X and Y with a view to revealing major current trends in these generations. We will now identify what motivates these generations.

### *4.1 Preparation for Retirement*

According to specialists, it is important to prepare for retirement as early as possible in one's life.

In addition to participating in Quebec's pension plan, the Régime des rentes du Québec (RRQ) – which is compulsory for workers, contributing to Registered Retirement Savings Plans (RRSPs) is a more relevant indicator of individual willingness to save, given that this program is not compulsory. Contrary to preconceptions, contributing to RRSPs is not something for the elderly. In fact, both male and female Gen-Xers have RRSP participation rates higher than those for the other generations. A possible explanation for this is the changes made to the RRSP program in the early 1990s.

Although participation in RRSPs gives us a relatively favourable picture of the younger generation's retirement preparations, we need to avoid coming to premature conclusions. As indicated above, employment quality and economic conditions have been very different from one generation to the next. Furthermore, we also need to take into account the sums invested – while participation may be more widespread, contribution levels may be lower.

It could also be asked whether the younger generations have access to supplemental pension plans (SPPs) from employers that are as generous as those that their predecessors enjoyed. As shown in Figure 3, there is a clear difference in favour of old baby boomers in terms of participation in SPPs: for the 25 to 29 age bracket, SPP participation dropped from 35% to around 22% between 1980 and 2000 (Langis, 2004).

For women, the situation is somewhat different with young female baby boomers enjoying the highest SPP participation rate. This situation is possibly due to the fact that old female baby boomers have participated less in the labour market than young baby boomers. Although this situation can be explained quite easily for women, it is still possible to make a general comment concerning both sexes. In fact, some studies have shown a correlation between the shift in jobs toward sectors where SPP and unionization levels are lower. It is very likely that this dynamic will not change in the near future.

Overall, it can be stated that the younger generations – namely, Gen-Xers – have relatively high SSP and RRSP participation rates. However, in terms of all private saving vehicles, the picture is far less impressive, particularly because of the significant decline in defined benefit pension plans.

### *4.2 The World of Politics*

Given the upheavals in recent years, it would be natural to think that relations between Gen-Yers and authority figures are relatively poor, but this is far from the case. Although the dynamics between politicians and young people is now very different from that experienced in previous generations, it is still very positive in Quebec. "*[Translation]* It is not true that the young are less "political," but what we see are new forms of social involvement more rooted in direct one-off responses," (Pronovost and Royer, 2004). Gen-Yers thus do not seem to belong to any particular political movement. "*[Translation]* On the political front, this generation does not seem to be mobilized around any particular ideology at this time," (Martel, 2000). Gen-Yers are activists and not spectators. As evidenced by the spring 2005 student strike in Quebec, young people (in this case, Gen-Yers and, to a lesser extent Gen-Xers) are more "political" than is

generally believed. This attitude is expressed both in group action (against globalization, the Iraq war, etc.) and in direct social involvement (for example, volunteer projects).

According to some experts, this new dynamic is due to the freedom to travel that today's youth enjoys. In 2002 an estimated 50% of young people left not only their native region, but also their native country. "[*Translation*] Young people are champions of contemporary forms of nomadism, which gives them an international awareness that no previous generation possessed," (Gauthier and Gravel, 2004). Furthermore, advances in the media, which now offer increasingly broad coverage of international issues, have also had an effect in raising this generation's awareness.

## Conclusion

Generally speaking, Gen-Xers and Gen-Yers are quite different from their predecessors. Such differences are perceptible in terms of their history and their current behaviour: higher education attainment, fewer children, greater recourse to abortion, etc. In short, Gen-Xers and Gen-Yers are different from baby boomers. The social economic context in which they live is also quite different – recessions at the time of their entry into the labour market and the rise in self-employment have contributed to less favourable employment conditions.

Although Gen-Xers and Gen-Yers differ from baby boomers in certain respects, in others the differences have faded with time. For example, the high unemployment rate of Gen-Xers at the start of their working lives has dropped considerably. As a result, intergenerational differences at the same age are now minimal.

It is also important to stress that, in certain respects, the situation of young baby boomers is not very different from that of Gen-Xers. For example, there have been several years when the unemployment rates of young baby boomers have been higher than those of Gen-Xers. Furthermore, the proportion of self-employed workers has generally been higher for young baby boomers than for Gen-Xers and Gen-Yers. In other words, not all baby boomer groups have enjoyed better conditions than their successors – on the contrary, it is not only Generation X that has had a hard life!

So, what can these generations hope for the future? Unfortunately, it is difficult to answer this question. While the factors described here appear to indicate that the life paths of Gen-Xers will continue to be tortuous, those of Gen-Yers might be more straightforward.

## Notes

1 The complete text of this study, together with all the tables and figures, is available online at <http://socserv.socsci.mcmaster.ca/sedap/p/sedap158.pdf>.

2 Jacques Légaré is an emeritus professor in the Department of Demography, University of Montréal.

3 Pierre-Olivier Ménard is a master's student in the Department of Demography, University of Montréal.

# A Targeted Strategy for Vulnerable Youth in Calgary[1]

**Merrill Cooper**
Guyn Cooper Research Associates

## Information and Data Shortcomings

It should be noted from the outset that some kinds of data and information that would be helpful in assessing the depth and parameters of some risks and challenges faced by vulnerable youth and their families are not currently available at the local level. These include Calgary data on:

- indicators of school climate and school engagement among youth;
- number/percent of parents participating and volunteering in junior and senior high schools, and the nature of parental involvement;
- number/percent of youth participating in community-based organizations and activities, including out-of-school time and recreational programming;
- data on indicators of parental competency, nurturing, and supervision;
- data on indicators of hunger and household food shortages;
- number/percent of junior and senior high school students who work during the school year and number of hours worked; and
- data on indicators of peer connectedness and friendships.

In addition, there are no useful local data on youth with disabilities, and data on most indicators of risk and well-being specific to immigrant and Aboriginal youth are not available or accessible at the local level; in fact, some data are not available at all. There are several reasons for these gaps and omissions.

- On some indicators and outcomes, particularly for youth with disabilities, the data are simply not systematically collected or tracked. In some cases, this is because it would be extremely difficult, even impossible, to collect the data; in other cases, the reasons for lack of data collection are not clear.
- Risk and outcome data are often collected by way of national surveys, and response rates among immigrant and Aboriginal populations are often not high enough at the municipal level to allow for local analysis and reporting.
- Some data on immigrant and Aboriginal youth that may be of interest are deliberately not collected, because they could be misinterpreted or misused. An example would be data on involvement in crime and gangs that are specific to sub-populations of youth.

## Calgary's Vulnerable Youth

A recent environmental scan on vulnerable youth in Calgary commissioned by United Way of Calgary and Area reveals that a significant proportion of young people in Calgary fail to negotiate the often challenging transition between childhood and adulthood. United Way describes these young people as "vulnerable youth." A significant

## Risk and Protective Factors

Risks are hazards in the individual or the environment that increase the likelihood of a problem occurring. The presence of a risk factor does not guarantee a negative developmental outcome, but it increases the odds of one occurring. Risk factors are cumulative; the research clearly shows that the more risk factors to which a young person is exposed, the greater the likelihood that he or she will develop problems in life. It must be emphasized that not all youth who experience risk factors fail to thrive. A growing body of research suggests that some people are, for a variety of reasons, more resilient than others and are able to emerge psychologically intact from high-risk situations.

Protective factors are individual characteristics and environmental safeguards that enhance a young person's ability to resist problems and deal with life's stresses. Again, the research shows that the more protective factors in a young person's life, the more likely it is that he or she will be able to avoid negative outcomes and succeed in the face of adversity. Protective factors contribute to resiliency, as described below.

proportion of youth in Calgary live in less than optimal circumstances and lack the basics – from adequate food and shelter to love and guidance – that young people need to become healthy, happy, responsible adults.

Some vulnerable youth are at risk of losing their way; others have already crossed the line and become involved in dangerous and potentially destructive behaviours and activities.

## Resilience

Resilience is an individual's capacity for adapting to change and stressful events in healthy and flexible ways. The individual factors identified as contributing to resiliency include sociability, self-esteem, skill-based competence, a sense of personal competency, the ability to plan, cognitive ability, a sense of meaning, problem-solving ability, optimism, internal locus of control, skills in coping with stress, and resourcefulness in seeking support. Resilience has been identified in research studies as a characteristic of youth who, when exposed to multiple risk factors, show successful responses to challenge, and use this learning to achieve successful outcomes. However, "[i]t must be noted that resilience is not the same as positive behaviour. In stressful circumstances with limited resources, one individual's gain must be at the expense of someone else's loss, a zero sum game. In such situations, resilience may take the form of antisocial behaviour, such as resources gained by criminality in inner city environments" (Sameroff, 2005: 4).

The environmental scan suggests that a few things have improved for Calgary youth in recent years. Among all young people in the city, rates of teen pregnancy, smoking, and youth crime have continued to decline, and it appears that rates of substance use and abuse have either leveled off or decreased.

On the other hand, youth homelessness has increased exponentially, high school completion rates remain among the lowest in Canada, rates of sexually transmitted infections are on the rise, and the use of crystal meth, and the crime and violence with which it is associated, appear to be escalating. Moreover, the incidence of problems and vulnerability is particularly high among specific groups of youth, most notably, youth living in poverty, homeless youth, Aboriginal youth, and immigrant and refugee youth. For example:

- Among Aboriginal youth, rates of smoking and cannabis use are at least double and the use of mushrooms/mescaline is triple those among youth as a whole. In addition, the percentage of Aboriginal youth reporting signs of alcohol abuse is almost three times that of youth as a whole.
- The high school drop-out rate among English as a second language students appears to be double that of other students, and only about half of Aboriginal youth complete high school.
- Most youth who are members of ethno-cultural minority groups who have been surveyed report that they have witnessed or experienced racial discrimination. Ethnocultural tensions appear to be on the rise among youth.

- About half of street-involved youth report they have been pregnant or gotten someone pregnant and more than one quarter report they have been involved in sex work.

The environmental scan attributes the increasing numbers of vulnerable youth to burgeoning risk factors in the city which, collectively, can jeopardize their chances of optimal physical, social, emotional, and cognitive development, and diminish their life chances now and in the future. Many risk factors occur in clusters with few young people experiencing only one or two risk factors. These can include:

- a high proportion of youth (22 percent) living in lone-parent families;
- a possible increase in family dysfunction, as indicated by an increase in 2005 in calls to police for service for domestic violence issues, in which children or youth were present 42 percent of the time;
- more parents working multiple jobs to make ends meet, making it difficult to supervise their children;
- growing numbers of independent youth and families with children who are encountering difficulties in meeting basic needs in the areas of housing, food, and other necessities;
- affordable housing problems that have now reached crisis proportions;
- despite Calgary's economic prosperity, an escalating disparity between the incomes of the city's richest and poorest residents, along with high rates of poverty among immigrant and Aboriginal people; and
- an increase in the number of Calgary neighbourhoods that include high proportions of people with no market income, low educational attainment, low school enrolment among adolescents and young adults, and a high share of income from transfers.

*The environmental scan suggests that a few things have improved for Calgary youth in recent years. Among all young people in the city, rates of teen pregnancy, smoking, and youth crime have continued to decline, and it appears that rates of substance use and abuse have either leveled off or decreased.*

## Growing Problems on the Horizon

The environmental scan paints a rather dismal picture for vulnerable youth in the coming years. It is projected that the discrete population of vulnerable or "troubled" youth may increase significantly over the next decade and, possibly, beyond. As the demand for young, educated, flexible workers increases, there is likely to emerge a greater number of chronically unemployed youth with serious skill deficits who lag far behind their peers, and who will end up very marginalized. It is probable that the combined effects of these problems will be greater than the sum of their parts. More young people, many of them with less than ideal backgrounds, disenfranchised from the work force and subsisting on meagre incomes, living in unstable and inadequate housing, will almost certainly contribute to a spectrum of serious social problems in Calgary.

These problems may be compounded by ongoing population growth and changing demography. Aboriginal children and youth are the fastest-growing segment of Calgary's child and youth population and, although firm projections are not available, it is expected that Calgary's Aboriginal youth population may double over the next decade. The percentages of youth who are immigrants and members of visible minority groups are expected to rise to about 15 and 33 percent respectively of all Calgary youth over the next decade. The number of English as a second language students in Calgary's public education system has increased by 400 percent in 10 years, and will continue to escalate for the foreseeable future. Even if all other risk factors hold constant, the growing number and proportion of refugee youth, English as a second language students, and Aboriginal youth mean that more young people face precarious futures.

Calgary appears to be failing vulnerable youth on many dimensions, for which all residents will pay the price in the coming years. We need only look to other Canadian cities, such as Winnipeg, Saskatoon, Montréal, and Toronto, to see how problems can evolve when youth are unable to participate in, contribute to, and benefit from all their cities have to offer. Solutions at both the policy and program levels are urgently required.

## United Way's Targeted Strategy for Vulnerable Youth in Calgary

In 2005, United Way of Calgary and Area committed to developing its Impact Plan for Children and Youth with the goal of producing a clear, comprehensive strategy to guide United Way's children and youth investments at multiple levels (direct services, community partnerships and collaboration, policy work) over the next three years.

*The environmental scan paints a rather dismal picture for vulnerable youth in the coming years. It is projected that the discrete population of vulnerable or "troubled" youth may increase significantly over the next decade.*

The Plan includes a strategy that specifically targets vulnerable youth. While United Way is committed to helping all young people succeed, it is recognized that youth who face obstacles to success require special attention. The term "vulnerable youth" was chosen deliberately to ensure that the targeted plan focuses on youth all along the broad continuum of risks that can undermine young people's life chances.

To this end, United Way is investing in programs and initiatives that reduce the risk factors that impede positive youth development and bolster the protective and supportive factors that contribute to successful life transitions in adolescence and early adulthood. Key transition points in these stages of life include moving from junior to senior high school, dropping out of high school, entering post-secondary education, entering the work force, and moving from child welfare status and care to independence.

Based on a wealth of research about vulnerable youth, United Way identified three areas of focused investment over the next three years.

1. *Build resiliency in families with vulnerable teens.*

   The importance of good parenting and strong families for child and youth development cannot be overemphasized and may be the most important factor influencing child and youth well-being, with the exception of adequate income.

2. *Engage vulnerable youth during non-school hours.*

   Many youth are unsupervised and disengaged during "critical hours" (i.e., after school, on weekends, and during school holidays), which can lead to involvement in dangerous and unhealthy activities. The lack of adult supervision and participation in self-care for both children and adolescents has been linked to a range of problems and risk behaviours.

4. *Improve outcomes for high-risk youth.*

   United Way wants to help vulnerable youth achieve the following developmental outcomes, which studies have shown are essential in making a successful transition from adolescence to early adulthood:

   - high school completion, commitment to learning, and an informed, forward-looking strategy;
   - critical thinking skills and use of logic;
   - clear values, positive interpersonal relationships, and pro-social attitudes;
   - positive sense of identity and sense of belonging, self-regulation and restraint, and high levels of moral reasoning; and
   - good physical health and avoidance of risky lifestyle behaviours.

To ensure that these strategies are fully implemented and achieve maximum impact, United Way will also convene a funders' table, facilitate collaboration among community stakeholders, identify and address policy issues, and evaluate the effectiveness of program and policy initiatives.

## Note

1 This article is an abridged version of two papers (Cooper, 2006a,b) written for United Way of Calgary and Area. Complete references for the data and findings presented in this article can be found in these papers.

*References are available on our web site at www.policyresearch.gc.ca.*

# Improving the Quality of Regulation
## Accountability and Contestability

**James K. Martin[1], PhD, CCSA**
**AMC Consulting Group Inc.**

## Introduction

Modern governments have long sought to improve how they intervene in their economies and societies through regulation.[2] Globally, this has been manifested in several ways. For instance, standards have been set for regulatory initiatives in trade agreements (e.g., the Technical Barriers to Trade or Sanitary and Phyto-sanitary Obligations of the World Trade Organization[3]), respecting both the evidentiary basis for regulations and transparency of the process for effecting them. As well, a condition of membership in the OECD is adherence to the Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation[4] (which specifies minimal standards in making of regulations). With respect to the approach to regulatory impact analysis, there has been a convergence of views on the quality requirements to be met (Jacobs and Associates, 2005: 3).

The Government of Canada has had formal policies and practices to improve quality in regulating since 1978. Yet, in 2004 the External Advisory Committee on Smart Regulation (EACSR) found areas for improvement, making 73 recommendations for change and thereby launching a new round of regulatory improvement (Canada, 2004). Recognizing that government is somewhat of an art and will never be "perfect," it is still troubling that, after almost three decades of effort, significant concerns remain about the quality of the analysis underlying federal regulation.

This paper briefly reviews the recent history of federal "regulatory reform," argues that significant improvement has in fact been made, and then concludes that further progress depends, in large measure, on improving accountability and making analysis more contestable.[5]

## A Brief History of Regulatory Reform in Canada

### *The 1970s and Early 1980s*

During the 1970s and early 1980s, a key component of regulatory reform was the introduction, in 1972, of the *Statutory Instruments Act*, which governs the formal legal process of making subordinate legislation (regulations). That Act also established the review of regulations by the Joint Standing Committee on the Scrutiny of Regulations and Other Statutory Instrument[6] (SJC), to ensure promulgated regulations are within authorities provided by the Parliament of Canada.

By the mid-1970s, disenchantment with effectiveness of "government" had set in. Canada was suffering from "stagflation," which led to the introduction of wage and price controls, one of the most intrusive regulatory interventions in the economy ever attempted.

Besides economic challenges, the demographic, social, and political landscape shifted rapidly in the 1970s. In 1976, the Government of Canada policy statement, *The Way Ahead*, recognized important limits to government and called for the modernization of programs and policy.

The late 1970s saw a flurry of new policies, procedures, and organizations intended to improve regulatory

programs. Pushed along further by other studies,[7] the focus was on:

- providing a solid legal framework for regulation making;
- having better analysis as the basis for decisions on regulatory initiatives and existing programs;
- having greater transparency and stakeholder involvement in the regulatory process;
- minimizing the economic effects of inappropriate regulation; and
- creating organizations to promote regulatory reform.

### *The Mid-1980s to Early-1990s*

The second recognizable round of regulatory reform started in the mid-1980s and carried through until the mid-1990s. Reforms during this period laid the foundation for current regulatory policy and processes; they were a giant step forward.

In 1986, the Cabinet approved several major actions stemming from the Task Force on Program Review (a.k.a. the Nielsen Task Force). These focused on redressing the most egregious economic harms created by regulatory interventions, but also tried to open up the regulatory process to stakeholders. Initiatives[8] included the first Canadian over-arching policy statement on the use of regulation as a government instrument and appointment of the Minister Responsible for Regulatory Affairs. Substantively, there were over 80 sector-specific reforms, some very significant such as deregulation of the transportation industry, elimination of the national energy program and introduction of a new broadcasting act.

As well, reforms included a new, more rigorous, open, and transparent regulatory process, managed by a new central agency. New requirements included pre-publication of proposals in the *Canada Gazette Part I*, mandatory stakeholder consultation, policy scrutiny of major proposals by Cabinet committees, and introduction of regulatory impact analysis statements (RIAS).

The RIAS was central to the process changes. This new decision-making document was to accompany all regulatory proposals. A RIAS was to summarize proposed regulations, identify associated benefits and costs, identify major alternatives and reasons for rejection, and summarize consultation results. Ministers were to use the RIAS in deciding whether to approve regulations. Breaking from past tradition, these Privy Council decision documents were published along with the regulations. The public saw the basis for government decisions.

In the early-1990s, policies and processes were modified in important ways. In 1991, ministers became responsible for approving and signing RIAS documents (instead of treating them as a bureaucratic document approved by departmental and central agency officials). In 1992, a new regulatory policy was issued as a Treasury Board directive, focused on a few key principles. A parliamentary committee was established to review the competitiveness of regulatory programs, and an internal review of all regulatory programs was launched (ultimately leading to 800 plus changes).

The 1992 policy did not focus exclusively on making new regulations; it addressed program management issues for both existing and new regulations. The policy included requirements to have, inter alia, appropriate compliance and enforcement policies, and sufficient resources to fulfill related Government of Canada responsibilities.

Following its promulgation, the Treasury Board Secretariat devoted considerable time and effort to developing guidelines to help regulators do a better job, developing best practices, and generally trying to assure regulators the regulatory policy/process would help them do a demonstrably better job.

The Regulatory Policy was modified in 1995 but this represented a small shift in focus. The changes in the Policy provided more guidance on meeting trade obligations, introduced the ISO 9000-like Regulatory Process Management Standards (RPMS) – but did not require that they be formally audited periodically – and required regulators to give positive consideration to requests to meet regulatory obligations in alternative but equally effective ways.

In 1999, a new policy was issued as a Government (i.e., Cabinet) Directive on Regulating (GD-R), but is virtually identical to the 1995 policy. This policy currently governs regulating in the Government of Canada.

## Smart Regulation: The Next Round of Regulatory Reform

In 2002 the OECD assessed Canada's regulatory environment[9] and concluded Canada had "a mature and well-functioning system of regulatory governance" and was "a pioneer in many areas of reform," including

introduction of noticeable innovations" such as the *RPMS*. The assessment also concluded, however, many practices could be sharpened:[10]

- further rationalization of criteria in the regulatory policy;
- develop a stronger advocacy role for regulatory reform;
- strengthen capacities to prepare and review RIAS (RIAS quality was found lacking in many instances in such as areas as depth and clarity of analysis, the underlying assumptions, the data quality, risks and problems being addressed, real alternatives to the proposal, etc.);
- establish a systematic but targeted ex post evaluation of the compliance to the Regulatory Policy requirements and standards;
- act to address remaining shortcomings in the regulatory impact analysis system (targeting, addressing quasi-regulatory instruments, better training and methodology);
- review requirement to address alternatives to regulation; and
- accelerate implementation of the Agreement on Internal Trade.

In May 2003, the federal government established the External Advisory Committee on Smart Regulation "to provide an external perspective and expert advice on how the federal government needs to redesign its regulatory approach for Canada in the 21st century" (Canada, 2004: 5).

The Committee's report, *Smart Regulation: A Strategy for Canada*, was released in 2004, making 73 recommendations. Important messages (Canada, 2004: 10) to be taken from the report were the need for:

- more regulatory co-operation and co-ordination within Canada;
- a more strategic international approach to regulatory co-operation;
- better reflection of the perspectives of key stakeholders;
- more cost-effective, timely processes;
- a greater focus on results;
- better performance and accountability mechanisms; and
- a cultural change among regulators (supported by better training and clear commitment).

The Government of Canada released its Action Plan, responding to the EACSR report, in March 2005. The Plan includes several sector-specific initiatives, new framework policies, and guidance to help regulators do a better job, improved international regulatory co-operation (now linked with the Security and Prosperity Partnership agreement, but the Action Plan did not include initiatives to strengthen the Agreement on Internal Trade), and finally a number of process changes intended to streamline the regulation-making process through a new system of triaging proposals (this was also intended to allow TBS to focus their challenge on the more significant proposals).

It is still too early in the implementation stages of the Action Plan to assess its effectiveness as a reform initiative. Based on what can be learned from the past reform exercises summarized above, effective mechanisms to ensure accountability and contestability will be critical to success of the Smart Regulation initiative.

*The Smart Regulation Action Plan has initiatives to improve guidance and training, but will they be enough? Others, for example William Stanbury, have argued that improved accountability is the key to success in improving impact analysis quality.*

## A Way Ahead

The Smart Regulation Action Plan has initiatives to improve guidance and training, but will they be enough? Others, for example William Stanbury,[11] have argued that improved accountability is the key to success in improving impact analysis quality.[12]

Stanbury argued in 1992 that the problem was a lack of self-discipline, requiring better accountability mechanisms. While Stanbury put forward some 28 recommendations,[13] few were adapted by the parliamentary committee. Rejection may be because some – for example the review of major regulatory initiatives by standing committees – were already available; others were only minor process tweaks. His basic thesis, however, was deadly accurate in my view.

More effective mechanisms to ensure accountability and contestability can be found that will improve accountability to the public and Parliament. For instance, there can be better information on regulation provided to Parliament, individual regulators can be ascribed greater

personal accountability before parliamentary committees, and the parliamentary committees could engage in more in-depth scrutiny of regulatory programs and regulations.

As well, it can be argued that the quality of analysis, and of the resulting regulation, will improve if there is greater "contestability" of ideas, analysis, and decisions. This requires a better flow of pertinent information before and after decisions are taken, an enhanced capability to use that information, and new opportunities to "debate" (but without overturning traditions of collective Cabinet decision).

The following summarizes five ideas for achieving greater accountability and contestability.

### *1. Disseminate Performance Information on the Regulatory System*

It has long been argued by some that the impact of regulation on competitiveness is primarily due to the combined impact of many regulations (i.e., the regulatory system as a whole). To address this aspect of performance information, the Treasury Board President could report annually to Parliament on the functioning of regulatory programs as a whole. Such a report could list the programs (about 150 of them when last counted in 1984), the number/size of new regulatory initiatives, the cost of regulatory programs to government, and an estimate of the aggregate economic costs (administrative costs or "paper burden," compliance costs, and social-welfare cost). As well, it could estimate benefits and costs of all initiatives over the past year.

Parliamentarians and the public can do a lot with such information over time to determine whether regulation in aggregate is becoming more cost effective. It is to be noted that the Smart Regulation Action Plan states initiatives will be taken to improve performance information on regulation.

*The key to compliance with any government policy – including the Government of Canada Regulatory Policy – is to ensure that effective accountability mechanisms are in place.*

Annual Reporting is not a simple task. There would be real challenges in developing adequate data, especially a "baseline" for reporting. Nevertheless, the Americans have addressed this issue (the Office of Management and Budget issues such a report to Congress each year[14]) and the Government of Canada can surely develop adequate procedures over time.

A more radical recommendation would be to force "discipline" in designing regulatory programs by focusing on aggregate costs through creation of a regulatory budget,[15] but there are important disadvantages (and advantages) associated with such an initiative. No start in this direction, however, could even be contemplated unless reasonably adequate cost information could be developed.

### *2. Strengthen Parliamentary Review*

It has already been mentioned that parliamentary standing committees can review regulatory programs. Indeed, one could argue that standing committees already have a policy responsibility to review regulatory program effectiveness, and so should not require further encouragement nor require substantial new resources. Standing committees, of course, vary in the extent to which they chose to venture into regulatory territory.

However, parliamentary authority over regulation would be enhanced by strengthening the mandate[16] of the Standing Joint Committee on the Scrutiny of Regulations and Other Statutory Instruments to review and comment on the adequacy of the RIAS. The Committee would, of course, require additional human and financial resources.

Its current authority to recommend disallowance to Parliament could be extended to include cases where a RIAS provides misleading information that would have significantly affected or precluded effective public debate.

The Standing Joint Committee has focused on legal drafting issues, which is an important function, but it would be natural to extend this Committee's mandate – it already looks at each and every regulation in detail – to also review the quality of the published analysis.

This recognizes the critical importance of having good information available to the public as a substitute for the full and open parliamentary process in legislating.

*3. Improving Accountability*

The key to compliance with any government policy – including the Government of Canada Regulatory Policy – is to ensure that effective accountability mechanisms are in place.

The new *Accountability Act* embeds the concept of Deputy Minister as their department's "accounting officer." Essentially it means that the Deputy Head is personally accountable to Parliament for their department's adherence to Treasury Board policies. There is no possibility of saying "just following orders" if called to task before a Parliamentary Committee.

The new Act, therefore, can facilitate the "self-discipline" that Stanbury talked about,[17] the new government directive on regulating (this is part of the Smart Regulation Action Plan) could be issued as a Treasury Board directive.

This would have several effects. First, the directive would then have a clear statutory basis being promulgated pursuant to section 7 of the *Financial Administration Act*. One would not have to rely on convention.

Second, the treatment under the new *Accountability Act* is different depending on whether Treasury Board or Cabinet issues the directive on regulating. That Act makes deputy heads accountable in their own right to parliamentary committees for ensuring compliance with government policies and directives. This includes regulatory policy no matter how they are issued. However, if the directive is issued as a Treasury Board directive then the new Act would also require deputy heads to register, in writing, any disagreement with ministers over application of the regulatory policy with the Treasury Board Secretariat. This would then trigger consideration and decision by the Treasury Board on the matter with a record of decision deposited with the Auditor General. As deputy heads would have a legislated recourse mechanism open to them, they could be held accountable by committees in case a breach of the GD-R was observed. Individuals or organizations who felt that a serious breach of the policy had occurred would be able to appeal to Parliamentarians to investigate and challenge the appropriate Deputy Head.

Jayson Myers, Vice-President of the Canadian Manufacturers and Exporters, in discussing this option with a Senate Committee, stated "We believe *[issuing the GD-R as a TB Policy]*, coupled with the provisions of the federal accountability bill, would promote greater compliance by regulating departments and agencies with government *[regulatory]* policy and would create more efficient and effectively enforced regulations for all Canadians."

*4. Getting Better Analysis*

One possibility for consideration is to create and fund a new quasi-government body to challenge the quality of analysis in the RIAS system or, in some cases, in policy development exercises, at several stages. In the case of significant regulations, it is suggested that the entity would intervene at the methodology development stage, and for larger regulations at both the pre-publication and approval stages. By providing advice, guidance and substantive commentary to departments and agencies, this organization would help address many of the capacity issues identified by the OECD in their Assessment of Canada.

It is envisioned that the organization would provide these assessments to both the originating department and the Treasury Board ministers.

The organization could also publish an annual assessment of the adequacy of performance information on regulatory programs reported in departmental performance reports, and the adequacy of regulatory impact analyses conducted through a RIAS – by department. Moreover, they could provide comments on the proposed annual report by the Treasury Board President (Option 1 above) which could be published along with the Report.

Having a "third party" impartially review analysis can enhance its credibility. A Conference Board publication (2005), *Rebuilding Trust in Canadian Organizations*, argued there has been a general decline in trust in institutions. It then proposed to improve trust through greater use of "trusted intermediaries." These intermediaries would provide assurance to sceptical audiences. Ministers and stakeholders may put greater trust in analysis (i.e., use it) if the challenge to the analysis is carried out by a trusted intermediary and is made public. The Australian experience has shown that the use of third parties provides an incentive to conduct good analysis in the first place.

*5. Periodically Audit Compliance with the Regulatory Process Management Standards*

A final suggestion to improve accountability is to have the Treasury Board Secretariat audit compliance of the more significant regulating departments and agencies against the currently mandatory (but not audited) RPMS.

## Conclusion

Regulatory reform has a long history of success in Canada. The entire system is much better than it was three decades ago at the start of these efforts. The process is infinitely better, and impact analysis, despite problems, is better as well.

Nevertheless, the EACSR certainly found further changes were needed. The Smart Regulation Action Plan has important initiatives, but may benefit significantly from a greater focus on improving accountability and contestability in the system.

Five practical ideas were put forward to achieve this. While not particularly new, they may be timely and certainly not costly in light of the annual cost of federal regulation to the economy.[19]

## Notes

1 Dr. Martin is President, JK&E Martin Consulting Inc. and a senior associate with AMC Consulting Group Inc. From 1991-96 he was Executive Director, Regulatory Affairs, Treasury Board of Canada Secretariat.

2 Regulation can be defined as "rules" or "restrictions on behaviour" people or organizations are required by law to follow, with penalties for non-compliance.

3 See GATT Secretariat (1994).

4 OECD (1996) contains the original OECD reference checklist for regulatory decision making. The OECD guiding principles of regulatory quality and performance were updated in 2005.

5 Accountability and challenge mechanisms can lead to the behavioural changes required of regulators.

6 Joint House of Commons/Senate Committee.

7 These included the 1979 report of the Lambert Commission, with its focus on accountability; the 1980 report of the Economic Council, which identified a number of major failures in Government of Canada regulation; the 1980 Law Reform Commission report criticizing how these agencies were handled; and the 1980 report of the Parliamentary Task Force on Regulatory Reform.

8 For a full description see Office of Privatization and Regulatory Affairs (1988).

9 The 2002 OECD country review of Canadian practices noted that Canada has a mature and well-functioning system of regulatory governance, with institutions, procedures, and other regulatory tools that form an efficient, transparent and accountable whole. See OECD, *Regulatory Reform in Canada*, Paris, 2002. Available at <http://www.oecd.org/dataoecd/47/42/1960472.pdf>.

10 Ibid, page 51.

11 In this comprehensive history, see especially Chapter 8 in William Stanbury, *Reforming the federal Regulatory Process in Canada, 1971-1992*, published as part of the *Minutes of the Proceedings and Evidence of the Sub-Committee on Regulations and Competitiveness of the Standing Committee on Finance*, Third Session of the Thirty-fourth Parliament, Issue No. 23, House of Commons.

12 For a comprehensive view on what it means to have "quality" in regulatory impact analysis see Scott Jacobs, *Regulatory Impact Analysis in Regulatory Process, Method, and Co-operation: Lessons for Canada from International Trends* a Policy Research Initiative Working Paper available through the PRI web site at <www.policyresearch.gc.ca>.

13 See Chapter 8 in Stanbury (1992).

14 See Office of Management and Budget, *Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations* available for various years through <http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg/regpol-reports_congress.html>.

15 See Chapter 8 in Stanbury (1992) for a description of the concept.

16 The mandate can be found in Marleau and Monpetit (2000).

17 See Chapter 8, Stanbury, OpCit.

18 See Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, Issue 12 – Evidence, October 18, 2006.

19 The Fraser Institute (2001) estimated compliance costs for federal regulation was over $68 billion a year plus more than $3 billion a year in administrative costs.

# The Ecosystem Dilemma

## Discordance between Nature and Culture

**Justin Longo**[1]
University of Victoria

**R. Anthony Hodge**
Anthony Hodge Consultants Inc.

### Introduction

Following advances in thinking and practice made during the past 40 years in such diverse places as the Great Lakes, the Baltic Sea, and the Mediterranean, ecosystem-based management (EbM) concepts were applied in the Georgia Basin Ecosystem, on Canada's west coast. The step taken was natural. The Georgia Basin represents a well-defined ecosystem experiencing a rapidly growing population and increasing stress from human activity. At the same time, institutional arrangements relevant to environmental conditions in this transboundary bioregion spanned a complex array of international, federal, provincial, state, regional, county, local, and First Nation/tribal mechanisms. There could not be a better place to let the concept of the ecosystem be the means to manage the impact of human activities on the natural environment. Or so it seemed.

In this article, we look back at the experience in the Georgia Basin Ecosystem and argue that, in the case of the Georgia Basin, natural ecosystem boundaries are not consistent with "cultural system" boundaries as illuminated by the concept of a "sense of place." This discordance may be a fundamental reason why application of EbM approaches in the Georgia Basin Ecosystem has had little acceptance by policy makers, politicians, and the public. The key lesson is that where such discord exists, EbM approaches may be less effective. Conversely, when ecosystem and cultural boundaries are aligned, an EbM approach can be expected to be embraced more readily. The key here is to ensure an understanding of the relative concordance between ecosystem boundaries and peoples' "sense of place."

### Ecosystem-based Management

Ecosystem-based management is an integrated approach to land and resource management that considers an entire ecosystem[2] and seeks to maintain that ecosystem in a healthy, productive and resilient condition so it can provide the services humans want and need (McLeod et al., 2005). As distinct from "ecosystem management," EbM focuses on managing human activities as they affect ecosystems, rather than attempting to manage the natural dynamics of ecosystems. Ecosystem-based management has grown in popularity and application in recent years, providing the foundation of programs, such as Environment Canada's national Ecosystems Initiatives.[3]

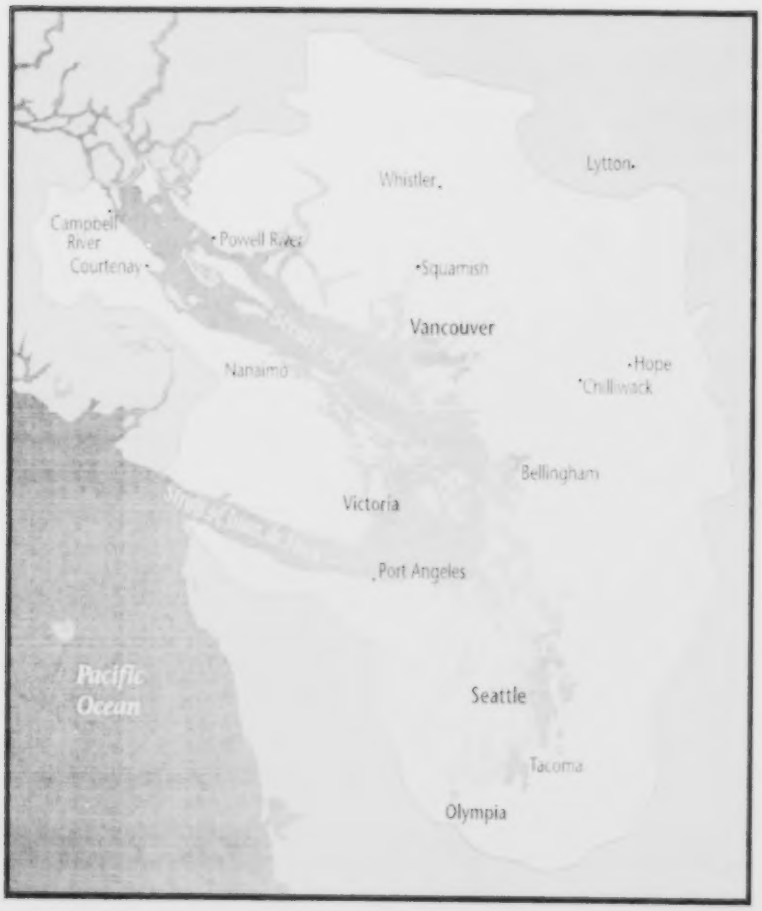
There is a large literature related to EbM. A major contribution occurred in the 1970s in the Great Lakes region with the creation of the International Reference Group on Pollution from Land Use Activities (PLUARG) stemming from the 1972 US-Canada Great Lakes Water Quality Agreement. As a result of the PLUARG studies, the 1978 Great Lakes Water Quality Agreement entrenched the ecosystem approach to Great Lakes water management.[4]

### The Concept of a Sense of Place

The concept of "sense of place" has been developed over the past three decades as a way to better understand the relationship between people and

FIGURE 1

**The Georgia Basin / Puget Sound Transboundary Ecosystem**




the ecosystems they occupy. Despite this development, the term remains ill defined and controversial as a concept in land and resource management (Williams and Stewart, 1998). Nonetheless, it has appeared with increasing frequency in recent years across a range of literature, from academic articles to government publications. But, despite the efforts by resource managers and academics in applying the sense of place concept to ecosystem-based management, the contribution of the sense of place concept to applied land and resource management has been minimal (Stedman, 2003).

The sense of place literature draws on the observation that individuals or groups identify with a geographic place based on their experience and interaction with it. While geographic space can be defined using geometric principles of direction and distance, that *space* only becomes *place* when humans experience it and "endow it with value" (Tuan, 1977: 6). Two definitions of sense of place that build on these concepts are "a collection of meanings, beliefs, symbols, values, and feelings that individuals or groups associate with a particular locality" (Williams and Stewart, 1998: 19), and "the importance of a setting held by an individual or group, based on an individual's and group's experience with the setting" (Stedman, 2003: 822).

These definitions lead to a focus on two terms: meaning and experience. The importance of *meaning* can be illustrated with reference to a forest, for example, which can mean a wilderness to one person, a place to make a living to another, and a recreation area to a third. Each meaning can be equally strong; each is based on the perceiver's experience; and each is legitimate. That all three (and more) can exist simultaneously indicates why land and resource management conflicts can be so intractable (Stedman, 2003). *Experience* is also important, because a sense of place is affected by one's experience with it. Relph (1976) described a sense of place along an experiential continuum: as individuals accumulate experience, they develop a stronger sense of place. This idea leads to the observation that those with more experience in a place (e.g., resident or active community member, etc.) will have a stronger sense of place than the dilettante or interloper.

## Case in Point: The Georgia Basin

The Georgia Basin Ecosystem – also called the Georgia Basin/Puget Sound (GB/PS) region – contains the

**FIGURE 1**
**The Georgia Basin / Puget Sound Transboundary Ecosystem**

the ecosystems they occupy. Despite this development, the term remains ill defined and controversial as a concept in land and resource management (Williams and Stewart, 1998). Nonetheless, it has appeared with increasing frequency in recent years across a range of literature, from academic articles to government publications. But, despite the efforts by resource managers and academics in applying the sense of place concept to ecosystem-based management, the contribution of the sense of place concept to applied land and resource management has been minimal (Stedman, 2003).

The sense of place literature draws on the observation that individuals or groups identify with a geographic place based on their experience and interaction with it. While geographic space can be defined using geometric principles of direction and distance, that *space* only becomes *place* when humans experience it and "endow it with value" (Tuan, 1977: 6). Two definitions of sense of place that build on these concepts are "a collection of meanings, beliefs, symbols, values, and feelings that individuals or groups associate with a particular locality" (Williams and Stewart, 1998: 19), and "the importance of a setting held by an individual or group, based on an individual's and group's experience with the setting" (Stedman, 2003: 822).

These definitions lead to a focus on two terms: meaning and experience. The importance of *meaning* can be illustrated with reference to a forest, for example, which can mean a wilderness to one person, a place to make a living to another, and a recreation area to a third. Each meaning can be equally strong; each is based on the perceiver's experience; and each is legitimate. That all three (and more) can exist simultaneously indicates why land and resource management conflicts can be so intractable (Stedman, 2003). *Experience* is also important, because a sense of place is affected by one's experience with it. Relph (1976) described a sense of place along an experiential continuum: as individuals accumulate experience, they develop a stronger sense of place. This idea leads to the observation that those with more experience in a place (e.g., resident or active community member, etc.) will have a stronger sense of place than the dilettante or interloper.

## Case in Point: The Georgia Basin

The Georgia Basin Ecosystem – also called the Georgia Basin/Puget Sound (GB/PS) region – contains the

watershed that drains the lands surrounding the Strait of Georgia, the Strait of Juan de Fuca, and Puget Sound (Figure 1). The region is also referred to as the Salish Sea, after the Coast Salish people whose traditional territory largely corresponds with the GB/PS. The region contains much of what the label "Pacific Northwest" evokes: mountains, rivers, rain forests, islands, and fjords. At the same time, it is also home to two dominant Asia-Pacific economic gateways, Vancouver and Seattle, as well as Victoria and Olympia, British Columbia and Washington's, capital cities, and dozens of smaller communities.

With its temperate climate, impressive natural setting, and enviable quality of life, population growth is inevitable. Currently, nearly three million people in Canada, and four million people on the US side of the border, live in the GB/PS bioregion. Fully two thirds of the population of British Columbia lives in the Georgia Basin, an area that accounts for less than three percent of the land base of the province. This results in a population density over 20 times the provincial average. In the past 25 years, the Basin's population has more than doubled and its 2020 population is expected to reach four million in Canada and exceed five million south of the border (Environment Canada, 2003a).

With this population growth has come a dramatic increase in the stress imposed on the natural ecosystem, human-built infrastructure, governance, and other aspects of social systems. Specific environmental issues that have arisen include deteriorating air quality, dominated by high ground-level ozone concentrations; water quality concerns related to industrial effluent, municipal wastewater, marine-based discharges, and environmental accidents; water quantity issues related to the lack of an effective groundwater management regime as well as limits to storage infrastructure; losses in biodiversity and fish and wildlife habitat due to human encroachment; solid and liquid waste management challenges; conversion of agricultural lands to non-agricultural uses; soil erosion; high rates of energy use; and a range of transportation system challenges. A recently released indicators report shows conditions worsening for urbanization and forest change, river, stream and lake quality, marine species at risk, toxics in harbour seals and marine water quality (EPA, 2006).

*The sense of place literature draws on the observation that individuals or groups identify with a geographic place based on their experience and interaction with it. While geographic space can be defined using geometric principles of direction and distance, that space only becomes place when humans experience it and "endow it with value."*

## The Institutional Response to the Georgia Basin Challenge

Over 35 years ago, the need to address the challenges in the Georgia Basin Ecosystem in an integrated "ecosystem" way was recognized (Paish and Assoc., 1970; Canada, 1971). Early expressions of concern in the 1970s and 1980s led to an appreciation that for efforts to address population growth pressures in the region to be effective, the Strait of Georgia, Strait of Juan de Fuca, and Puget Sound should be seen as a single integrated system (Barker, 1974). Despite these early efforts, and while population pressures continued to grow in the region, institutional responses took some time to emerge.

Calls for a Georgia Basin-wide, bioregional growth management strategy surfaced in the late 1980s. By 1991, the British Columbia Round Table on the Environment and the Economy had established a Georgia Basin Initiative. In its 1991 report, the Round Table addressed issues of growth management from a bioregional perspective and recommended co-operation with federal, state, local, and regional governments in both Canada and the United States. Specifically, the report recommended that an ecosystem approach be adopted for planning processes in the region, with a focus on two main goals: encouraging increased residential densities and compact community development, and changing individuals' transportation use by encouraging transit and discouraging single occupancy vehicles (BCRTEE, 1993).

Abandoned by 1996 (along with the dissolution of the BC Round Table), key elements of the Georgia Basin Initiative endured in the Environment Canada-led Georgia Basin Ecosystem Initiative (GBEI). Established in 1998, the GBEI involved Health Canada, Fisheries and Oceans Canada, the BC Ministry of Municipal Affairs, and the BC Ministry of Environment, Lands and Parks as formal partners. The GBEI was a horizontally structured,

integrated action plan based on scientific inputs and aimed at affecting ecosystem sustainability. With its focus on community action for ecosystem protection, the goal of the initiative was to enhance coordination and collaboration among the ecosystem's stakeholders at all levels of involvement – government and non-government alike.[5]

In turn, the GBEI was renewed as the Georgia Basin Action Plan (GBAP) a five-year (2003-2008) Environment Canada-led horizontal collaborative undertaking, organized as the Pacific and Yukon Region component of Environment Canada's Ecosystems Initiatives program. The GBAP partnership sets out a framework for integrating social and economic priorities for the region with actions to protect and restore ecosystem health. Partnering with Environment Canada on the Action Plan are Fisheries and Oceans Canada, Parks Canada, the Province of British Columbia (through the BC Ministry of Environment), and the Coast Salish. Complementing this at the project level are more than 100 additional partners including individual Coast Salish communities, local and regional governments, additional federal departments and provincial ministries, non-governmental organizations, and academic institutions. As a multiple-partnered program that spans a breadth of issues across economic, social, and environmental domains, the GBAP embodies a horizontal management approach to the challenges existing and emerging within the Georgia Basin. The Georgia Basin Action Plan includes a coordination mechanism (a steering committee made up of senior representatives of each of the partner organizations), and a management structure that allows for collaborative planning and stakeholder involvement within and across individual mandates by a number of departments and ministries, as well as partnering with other organizations on specific projects (Environment Canada, 2003b).

## Discordance between Nature and Culture

The current GBAP can thus be seen as the most recent in a line of institutional responses to the value of the Georgia Basin and the threats to it. Similar EbM approaches have been taken in other parts of the world with varying success, for example in the Great Lakes Basin Ecosystem which, although not marine in nature, is similarly a large transboundary watershed with an even higher concentration of human activity. And as the Great Lakes experience demonstrates, centering institutional responses on a shared cultural and natural amenity can lead to powerful results. That a Great Lakes sense of place exists can be seen in the government, non-government, and academic institutions focused on the Great Lakes ecosystem that abound.[6]

In contrast to the Great Lakes however, we argue that in the case of the Georgia Basin Ecosystem, the ecological rationale for addressing issues from an ecosystem perspective – and creating institutions to reflect this perspective – has failed to resonate among the broader community of residents and decision makers. This, we argue, is because a sense of place for the Georgia Basin Ecosystem is not shared widely among its residents.

Public opinion surveys in the region reveal a high level of concern for shared environmental challenges (e.g., concern for air pollution, freshwater quality and quantity, land-use pressures, especially on agricultural land and wilderness areas, depletion of natural habitats, threatened species, marine contamination and toxins, and climate change impacts). But this is not rooted in a concern or appreciation for the Georgia Basin Ecosystem. While we are aware of no instances in social survey research of where the question of association with the Georgia Basin as a collective social landscape has been asked directly, our experience is that the Georgia Basin is neither a term that people are generally familiar with nor a concept that resonates deeply. In short, the Georgia Basin is a space that has not generated a broadly held corresponding sense of place.

In the absence of direct measures of public opinion of sympathy for (or even awareness of) the Georgia Basin, a second-best proxy of the lack of public affinity for the Georgia Basin can be seen in the response of the BC government to the concept of the Georgia Basin over the period as reflected in the debates of the British Columbia Legislature (Legislative Assembly of British Columbia, 2006). The Hansard record shows little mention of the Georgia Basin between 1970 and 1989, a flurry of entries between 1991 and 1996, then nothing of note up to the present. Clearly, the period 1990 to 1996 was the high mark in legislative affinity for the Georgia Basin, and represents an outlier rather than part of a trend.

For its part, over the past 15 years, the provincial government has gone from enthusiastic to willing to silent to disinterested "partner," a partner in name only, not in spirit and certainly not in terms of an ongoing commitment of human and financial resources. The provincial government is a signatory partner to the 2003 GBAP Framework for Collaboration (Environment Canada, 2003b), but is hardly active on the file. Of the two original provincial government ministries named in the 2003 GBAP Framework, only one ministry remains following the June 2005 BC government reorganization. No financial contribution is made by the remaining ministry toward GBAP activities, and a search of the entire Government of British Columbia web domain revealed no references of substance to the Georgia Basin Action Plan.

Why has a widely accepted concept, such as ecosystem-based management as applied to a region that would appear to be a natural setting for attempting to stage such an approach, fail to resonate with the residents of the Georgia Basin and politicians of British Columbia? Drawing on the concept of sense of place, we argue that the Georgia Basin has not generated a sense of place endemic to the Georgia Basin bioregional space.

Alternatively, a number of other competing senses of place exist that would see residents identify with some sense of place other than the Georgia Basin (e.g., of the lower mainland, or Greater Vancouver, or the Sunshine Coast, or the Gulf Islands, or Vancouver Island, or countless other places of identity). People see themselves as Vancouverites or as Saltspring Islanders or any number of other designations, but certainly not as "Georgia Basiners."

Stated differently, we believe there is a dissonance between the natural ecosystem definition of the Georgia Basin and the "cultural systems" (i.e., senses of place) that exist within the region. The experience, meaning, and stories of people in the region today – individuals or communities – do not stem from, nor are they bounded by, the Georgia Basin Ecosystem.

*Why has a widely accepted concept, such as ecosystem-based management as applied to a region that would appear to be a natural setting for attempting to stage such an approach, fail to resonate with the residents of the Georgia Basin and politicians of British Columbia?*

We qualify this assertion with two caveats. First, we constrain this to the modern period. Drawing from ancient Aboriginal culture, the Salish Sea does exist as a sense of place that maps onto the natural ecosystem. That sense of place is a product of the natural ecosystem, where a shared culture developed in response to the landscape and the resources within it. Yet this simply reinforces the discordance between modern and First Nations cultures. The design of modern institutions does not resonate with how Aboriginal people see the world in which we live.

Second, the US part of the Georgia Basin/Puget Sound bioregion exhibits a stronger sense of place for Puget Sound as a concept and a cultural expression of identity. Whether recognized as a term or appreciated as a concept, a reference to Puget Sound elicits a wider sense of recognition on the part of respondents in the Seattle area than would a corresponding question about the Georgia Basin if asked in Vancouver or Victoria. Whether it's the Puget Sound Action Team operating out of the Office of the Governor in Olympia, or the Seattle Sounders professional soccer team, Puget Sound culture exists as a sense of place and a complement to the natural landscape.

## Moving Forward

The dilemma illuminated in this paper leads to our central conclusion: when crafting ecosystem initiatives, designers must be mindful of the sense of that place as humans understand it – as much as they seek to understand the complex dynamics of plants, animals, and features of the physical environment. An ecosystem perspective cannot simply be pushed onto people when the ecosystem definition is either inconsistent with or unimportant to their sense of place. When sense of place and natural ecosystems are aligned, the resulting resonance provides a tremendous impetus for success that can lead to vibrant institutional arrangements rooted in natural landscapes. When they do not coincide, the dissonance represents a major challenge to be overcome. Being mindful of the sense of place will naturally lead to an ecosystems approach that is built

from the ground up, rather than imposed as an elegant structure from the top down.

Yet the current dilemma does exist. In the Georgia Basin, the ecosystem lacks a corresponding sense of place. This raises the practical question: what can be done with the conflict between the need to address ecosystem concerns from an ecosystem perspective and the absence of a sense of place in respect of the Georgia Basin? To move forward in British Columbia, two clear options present themselves: either tear down the Georgia Basin Ecosystem concept, or build a Georgia Basin sense of place.

Despite the effort of many dedicated people over the past 15 years, it may be time to consider whether the lack of a sense of place coincident with the Georgia Basin Ecosystem fatally imperils efforts to adopt an EbM approach in the region. We do not imply that ecosystem approaches are misguided; rather, the search for the right ecosystem remains. An alternative approach to the Georgia Basin might rest in viewing Canada's Pacific Islands – from Vancouver Island, through the Gulf Island, Broughton Archipelago, and numerous coastal islands all the way to the Queen Charlotte Islands/Haida Gwaii – as a collective entity, worthy of its own ecosystem-based approach. Pressures on the environment and resources in this area call for an ecosystem-wide perspective. And given the common maritime heritage and the shared sense of place of islanders up and down the mainland coast, a focus on Canada's Pacific islands might provide a better ecosystem-based foundation.

But perhaps the problem isn't with the ecosystem, but rather with us. It may be possible to rehabilitate the Georgia Basin, to build on the nearly 40 years of effort and finally start to think and behave in an ecosystem fashion. But such an effort will require the development of a corresponding sense of place. Doing so will require not only that we transcend the existing senses of place, but that we strive to make the whole ecosystem meaningful to its inhabitants.

This is certainly easier said than done. But one significant place to start would be with the name of the ecosystem itself. Rather than referencing the distant King George III of nearly two centuries ago or a subordinate of Captain Vancouver from the same era (Lieutenant Peter Puget), if the bureaucratic and scientific sounding "Georgia Basin/Puget Sound Bioregion" were renamed as the "Salish Sea", we might begin to re-establish the link to the natural ecosystem that exists among the region's Aboriginal groups. Rather than a futile exercise in semantics, we believe that renaming the ecosystem as the Salish Sea would resonate with residents and their heritage, and represent an important step in developing a broader sense of place.

There is precedent for such a change in British Columbia's recent past. While the Queen Charlotte Islands still bear that official name (in honour of the queen consort of the same King George III of Georgia Basin fame), the Government of British Columbia now generally refers to those islands as Haida Gwaii. This change was made as an act of respect for the Haida Nation, the original inhabitants of the islands, and stands as part of the emerging "New Relationship" the government has attempted to forge with First Nations in recent years (McInnes, 2003). While officially renaming a geographic place or feature can be a cumbersome process,[7] it is a simple administrative act for a government to decide to refer to a place by another name – as the Haida Gwaii example shows. But while it would be a simple act, we argue that it would be enormously symbolic and potentially powerful.

Thus stands our challenge, to not only the Government of British Columbia, but of Canada, Washington State, and the United States of America: give this ecosystem a chance. Start with a simple, small, but potentially powerful first step: honour the past while looking to the future in the Salish Sea.

## Notes

1 Authors: Justin Longo (Ph.D. Candidate, University of Victoria) and R. Anthony Hodge, Ph.D., P.Eng (President, Anthony Hodge Consultants Inc.).

2 An ecosystem is a defined subset of the biosphere (e.g., a terrestrial or marine environment of any size) and the dynamic complex of plants, animals, microbes, and physical environmental features that interact with one another within that environment (McLeod et al., 2005).

3 Environment Canada's Ecosystem Initiatives are characterized by a number of principles that support and require a horizontal policy approach, including:

- an ecosystem approach: recognizing the interrelationships between land, air, water, wildlife, and human activities;

- decisions based on sound science: including natural and social sciences combined with local and traditional knowledge;
- federal-provincial-territorial partnerships: governments working together to achieve the highest level of environmental quality for all Canadians; and
- a citizen/community base: working with individuals, communities, Aboriginal peoples, industry, and governments in the design and implementation of initiatives.

Current large ecosystem initiatives being led by Environment Canada include the Atlantic Coastal Action Program; the St. Lawrence Action Plan Vision 2000; Great Lakes 2000; the Georgia Basin Action Plan; and the Northern Ecosystem Initiative. See Environment Canada (2006).

4 See, for example, PLUARG (1978).

5 See, for example, Kay (1998).

6 See the discussion in Colborn et al. (1990, Chapter 9).

7 Responsibility for formally re-designating a place or geographic feature rests with the Geographic Names Board of Canada, which generally considers requests to consider name changes made by the general public and organizations (see Natural Resources Canada, 2006).

References are available on our web site at www.policyresearch.gc.ca.

# Exchanging Experiences

The PRI was pleased to host a study mission from Denmark, led by the Danish Minister for Social Affairs and Gender Equality, Eva Kjer Hansen. The Danes were interested to learn of Canadian preparations and best practices for an aging society, and were provided with materials and explanations regarding population aging and labour market issues, providing incentives and flexibility for older workers, and broader issues and challenges facing seniors in Canada.

Canada in turn benefited from a Danish presentation and discussion of recent changes to Danish policies regarding retirement age, student educational subsidies, and other labour market policies. Denmark is considered a European leader in applying principles recently labelled as "flexicurity" in its labour market policies. In essence, their approach consists of low levels of employment protection – therefore resulting in short job tenures and high turnover – combined with high levels of income replacement for the unemployed and high investments in active labour market policies. Danish policy makes it mandatory after a short job search period, for workers to be either in work or in training. Consequently the country enjoys low levels of unemployment, an adaptable labour force, and high labour productivity. The PRI is currently monitoring new developments and concepts in labour market policies, and how they might relate to the future Canadian labour market.

From right to left at the PRI conference table: Poul E.D. Kristensen, Danish Ambassador to Canada; Thomas Boerner, Permanent Secretary, Danish Ministry of Social Affairs; Eva Kjer Hansen, Danish Minister for Social Affairs and Gender Equality; Susan Scotti, Assistant Deputy Minister, HRSDC; Terrance Hunsley, Senior Project Director, PRI; Mitch Bloom, Director General, Seniors and Pension Policy Secretariat, HRSDC; Barbara Glover, Director General, Labour Market Policy, HRSDC.

# A Summary of "Review of E-Learning in Canada

## A Rough Sketch of the Evidence, Gaps, and Promising Directions"

**Robert M. Bernard**
**Philip C. Abrami**
**C. Anne Wade**
**The Centre for the Study of Learning and Performance (CSLP)**
**Canadian Network for Knowledge Utilization (CanKnow)**
**Concordia University**

### Abstract

The review of the current literature on e-learning on which this summary is based was conducted under a contract with the Canadian Council on Learning.[1] The review develops an argument catalogue to encompass public, research, policy, and practitioner perspectives, assesses what is incomplete in the various literatures, explores what works (best practices), and provides a vision for promising new lines of research. The review focused on the role of e-learning in early childhood learning, elementary and secondary learning, post-secondary learning, adult learning, and health and learning.

### Introduction

Ever since Thomas Edison declared in 1922: "I believe that the motion picture is destined to revolutionize our educational system and that in a few years it will supplant largely, if not entirely, the use of textbooks" (quoted in Cuban, 1986: 9), there has been a search for technologies that can improve teaching and learning in educational settings. Educational radio, television and videotape, computer-assisted and computer-based instruction, intelligent tutoring systems, videoconferencing and interactive video, multimedia, the Internet, web-based instruction, e-learning, university portals, on-line libraries and databases, learning management systems, on-line student services and, more recently, blogs, wikies, personal digital systems, and MP-3 players, represent but a partial list of technologies that have been variously touted as panaceas or as major revolutionary applications of learning technologies.

According to Jamie Rossiter (2002), all of the digital technologies mentioned above are encompassed under the commonly used term "e-learning." He defined e-learning as the development of knowledge and skills through the use of information and communication technologies, particularly to support interactions for learning – interactions with content, with learning activities and tools, and with other people. It is not merely content related, nor limited to a particular technology, and can be a component of blended or hybrid learning. (J. Rossiter, 2002; also 2005 in an address at the CCL Workshop on E-Learning). It was with this definition, a contract for a review from the Canadian Council on Learning, and a newly developed review methodology called an argument catalogue that we undertook the project described here. A version of the report was published in a forthcoming special issue of the *Canadian Journal of Learning and Technology* (Abrami et al., in press).

### Methodology: What Is an Argument Catalogue?

An argument catalogue (Abrami et al., 2006) is a systematic compilation of views of a topic from various documented sources as they relate to a particular topic:

- the print media (i.e., an expression of the general public's exposure);
- policy-making documents;
- practitioner documents;
- scientific compilations and reviews of research; and
- empirical evidence gathered from the results of primary research studies.

An argument catalogue provides a rounded perspective of all relevant views, as well as the evidence contained in the research literature of the field. Another major purpose is to look for gaps and overlaps in different constituencies. Ultimately, we envision that the findings from an argument catalogue can be fed back into the community – the lay public, policy makers, practitioners, and researchers – to provide information, help in the development of government and institutional policy, aid practitioners in their day-to-day professional duties, and suggest promising new avenues for future research.

## Developing the Argument Catalogue

The stages in developing an argument catalogue are as follows.

**Stage 1:** Formulate the purpose and research question(s).

**Stage 2:** Locate and retrieve documents.

**Stage 3:** Include and exclude documents.

**Stage 4:** Create an argument catalogue codebook.

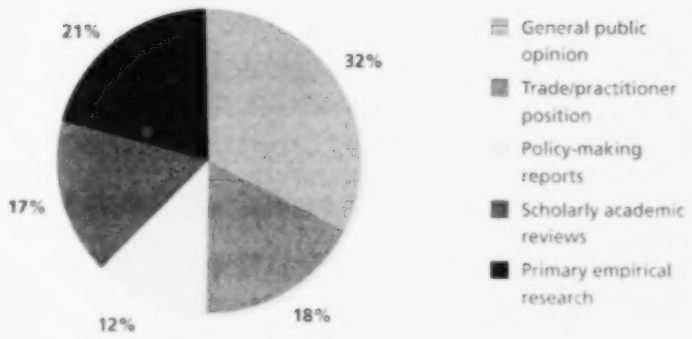
**Stage 5:** Code the documents.

**Stage 6:** Analyze and interpret the data.

**Stage 7:** Disseminate the results.

A total of 2,042 items were identified through on-line searches within the literatures of policy documents, public opinion (newspaper) articles, practitioner (trade) articles, scholarly reviews, and Canadian empirical studies. A subset of 1,146 items was reviewed with 726 items included. Reviewers counted positive, negative, and neutral messages in each body of literature. The major messages were also extracted from each document. Figure 1 shows the relative proportion of each of the document sources that were retrieved and analyzed.

**FIGURE 1**
**Relative Proportion of Each Document Source**




Source: Abrami et al. (2005).

Our mandate from the CCL required that we look at documents across a variety of theme areas, including adult education, early childhood education, elementary/secondary education, post-secondary education, and health and learning. We encountered a disproportionate number of documents across these themes. Figure 2 shows the distribution of the 726 documents.

## What We Found: Results from the Literature

*Public Opinion (as expressed in the print media)*

- E-learning is a rapidly growing field in education.
- E-learning provides greater access to educational programs.
- Funding the high costs of e-learning may divert resources away from other educational priorities.
- There is some concern about potential negative impacts of e-learning on the development of children's creative skills.
- Teachers and classrooms will remain essential in the world of e-learning.

*Policy Documents*

- Policy makers are mostly in favour of e-learning.
- There is a need to bridge the gap between theory, research, and practice.
- Technology should be introduced and used only in appropriate contexts.
- There are four major reasons for using e-learning: economic competitiveness, educational attainment, increased access, and as a catalyst for educational change.

*Practitioners*

- E-learning increases accessibility, flexibility, and opportunities for learning.
- E-learning requires careful attention to instructional design, pedagogical planning, professional training, and fiscal support.
- We need new policies and strategies to meet the emerging social demands of educational technology.

*Reviews of Research*

- The reviews of e-learning range from neutral to positive; it is at least as effective as traditional instruction.
- We need to address design issues and new strategies for teaching and learning.
- Effective e-learning requires the presence of immediate, extensive, and sustained support.
- There is an absence of strong empirical evidence to support the use of e-learning.

*Primary Research*

- Some learners are better prepared to use e-learning effectively than others.
- Effective instructional design for e-learning does not resemble traditional pedagogical methods.
- Teachers require professional development and training to use technology effectively.
- Collaborative methods afforded by on-line technologies facilitate the development of higher-order thinking.
- E-learning provides students who have a disability with previously unavailable educational opportunities.

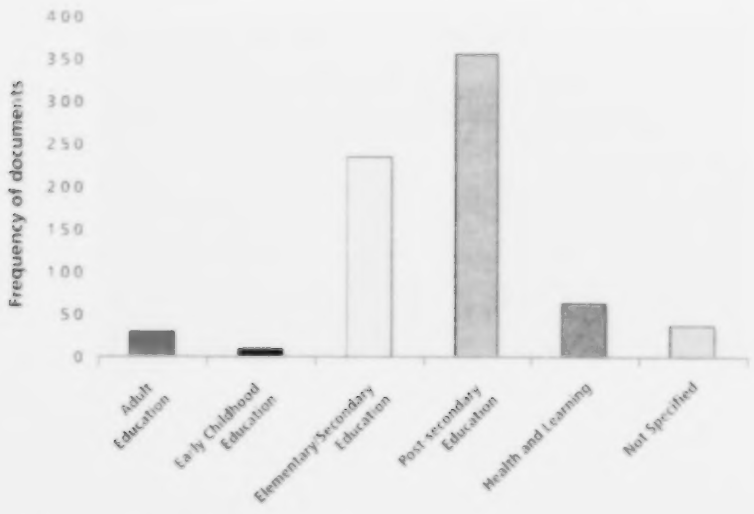
In reviewing the documents, we extracted seven major themes and then rated the magnitude of the positive perceived impact on a 0-1.0 scale. Figure 3 shows the results of this analysis. The two lowest were the effect of e-learning on attrition/retention of students in courses and programs and the impact of e-learning on the cost of education. Four of the highest impact ratings (i.e., achievement, satisfaction, communication, and meeting social demands) directly reflect the impact of e-learning on the goals of education. Flexibility, among the most highly rated, reflects on issues of accessibility to education and feelings of empowerment that technology affords learners.

## Quantitative Summary of Canadian Primary Research

The primary e-learning studies from the Canadian context that could be summarized quantitatively were identified. We examined 152 studies and found a total of seven that were truly experimental (i.e., random assignment with treatment and control groups) and 10 that were quasi-experimental (i.e., not randomized but possessing a pre-test and a post-test). From these studies, we extracted 29 effect sizes or standardized mean differences, which were included in the composite measure.

A standardized mean difference, or effect size, expresses the difference between an experimental group and a control group in units of standard

**FIGURE 2**
**Frequency of Documents Across the CCL Theme Areas**




Source: Abrami et al. (2005).

deviation (SD). An effect size of +1.0, for example, tells us that the treatment group exceeded the control group by 1 SD. Conversely, an effect size of -1.0 tells us that the control group outperformed the treatment group by 1 SD. An effect size can be interpreted as a percentage of gain for one group over another group. For an effect size of +1.0, about 84 percent of the treatment participants performed at or above the mean of the control participants (50th percentile), or a gain of 34 percent. This is considered a large effect size (Bernard and Naidu, 1990).

The mean effect size was +0.117, a small positive effect. Approximately 54 percent of the e-learning participants performed at or above the mean of the control participants (50th percentile), an advantage of four percent. However, the heterogeneity analysis was significant, indicating that the effect sizes were widely dispersed. It is clearly not the case that e-learning is always the superior condition for educational impact.

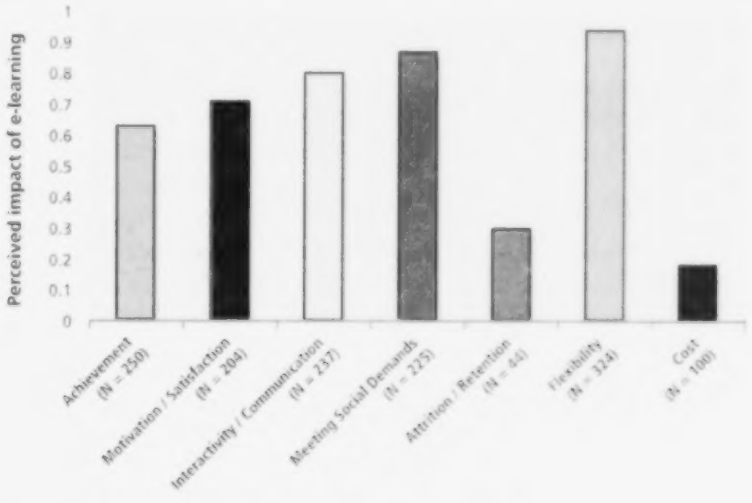
## Overall Generalizations from the Analysis of Retrieved and Coded Documents

- Remarkable consistency emerged across the sources of literature and, to a lesser extent, across the CCL theme areas of early childhood learning, elementary and secondary learning, post-secondary learning, adult learning, and health and learning.
- E-learning is generally believed to have positive impacts, especially on achievement, motivation, communication, learning flexibility, and meeting social demands.
- Perceived impacts of e-learning are higher for distance education, where technology use is required, and lower for face-to-face instructional settings.
- Perceived impacts of e-learning are higher for network-based technologies than for non-networked technology integration in educational settings.
- Pedagogical uses of technology, student applications (i.e., students using technology), and communication applications had a higher impact than instructional or informal uses.
- Student-centred applications of technology are believed to be more effective than teacher-centred applications used for delivery of information.
- Compared to issues of course design and infrastructure/logistics, the issue of professional development received little attention.
- Technology is mostly used for communication and presentation purposes.
- Canadian research on e-learning is mainly qualitative in nature, offering little experimental evidence to identify "what works" in e-learning settings.

## Discussion

The results of this study do not unequivocally support e-learning, but they are positive and encouraging. Anyone who is sensitive to the delicate balance that public organizations

**FIGURE 3**
**Perceived Impacts of E-learning**




Source: Abrami et al. (2005).

strike between scarce resources and the laundry list of needs that allow them to fulfill their mission knows that waste is the enemy of fiscal responsibility. In educational organizations (i.e., schools), too much of anything comes at the expense of something else, possibly of equal or greater importance. So it is with the acquisition of e-learning technologies. Technology and its support, in human and material terms, is expensive, so there exists a serious need to know what really helps learners learn, how it works, and when it works. It is also important to know how the learning technologies are perceived in government circles (policy makers), by teachers and administrators (practitioners), developers and researchers, and the general public who support schooling through tax dollars. This study looked at these joint perspectives through an examination of the various literatures in which the impact of e-learning, broadly defined, has been discussed.

The following is an excerpt from our report to the CCL. It is quoted here because it expresses, very succinctly, an important message, based on our findings, which we would like to convey.

> In education, there is the mistaken view, repeated over the generations: 1) that technology represents a "magical solution" to the range of problems affecting schools and learners; and 2) that money for technology alone, thrown in large enough quantities at the problems of education, will effect the kinds of changes that are required to produce a well-informed, literate and numerate citizenry. It is probably true that the wide range of electronic technologies that are now available stand a better chance of effecting educational change than the technologies of film, television, learning machines, intelligent tutoring systems, etc. However, it has never been the case that money alone solves problems unless it is invested in equal amounts in human and physical resources. We found among the many coded variables that might be classified as support for e-learning, that reference to professional development ranked the lowest across all document types and CCL theme groups (11.16% of all documents examined). By contrast, nearly half of the documents we examined (47.8%) referred to infrastructure and logistical support for e-learning. It is arguable that the education of Canadians would be better served by more emphasis on preparing and training practitioners to use technology effectively than a rush to adopt the "technology *du jour*" (p. 36).

*It has never been the case that money alone solves problems unless it is invested in equal amounts in human and physical resources.*

### *Comments on our Methodology*

Overall, the messages of the literatures converge, with e-learning perceived and demonstrated as having a positive impact on learning in the Canadian context. However, here are the caveats to this outcome, which relate largely to the 90-day time frame we were afforded for producing the argument catalogue. First, we were unable to survey the complete literature. Second, we were unable to pursue each theme extracted from the literature for the depth of perception and opinion. Third, because of the time constraints, we were unable to establish the reliability of the extraction process and the coding of themes and positive or negative impressions. Last, we were unable to deal effectively with the importance and overlap of opinion, especially in articles from the popular press. For instance, is an article that appears in a local daily newspaper (e.g., *The Gazette*) as important as an article that appears in a national magazine (e.g., *Macleans*)? And should an item picked up by a wire service and featured in newspapers across Canada be judged as important as a story that does not receive national coverage?

Finally, a review such as the one we have produced and reported on here needs to be disseminated to the various constituencies (i.e., the public, practitioners, policy makers, and researchers) from whose sources the data were derived. The 47-page technical report, available on the CCL Web site, will not be read by even a fraction of the body of Canadians who are concerned about and interested in this topic. We established CanKnow, the Canadian Network for Knowledge

Utilization, as a dissemination arm of the Centre for the Study of Learning and Performance. We intend to take a targeted approach to dissemination by producing specialized results and interpretations, in readable and non-technical prose, for different audiences. Our first dissemination document (*Knowledge Link*, Volume 1, Number 1, April 2006) provides a succinct, point-by-point overall account of the findings of this study. Future efforts include dissemination through public presentations, articles in practitioner journals and magazines, and debate in professional forums, such as the upcoming special issue of the *Canadian Journal of Learning and Technology*.

We began this project with the intention of providing information for Canadians, with various levels of interest and concern, about the state of e-learning in Canada. In the process, we also pilot-tested the methodology originally envisioned for an argument catalogue. While, by our own admission, the product is imperfect, we are convinced that this form of systematic review has the potential to reveal aspects of important issues that normally go unaddressed in research reports and scholarly reviews. Because we believe this pilot-test has successfully demonstrated the value of our intended approach, we look forward to a process of continuous refinement of the methodology and the development of outlets for raising awareness across various audiences.

## Note

1 The Canadian Council on Learning funded the state-of-the-field review upon which this article is based, under a contract to Abrami, Bernard, Wade, and Schmid. The opinions expressed herein are solely those of the authors. Inquiries should be directed to Dr. Robert M. Bernard, Centre for the Study of Learning and Performance, Concordia University, 1455 DeMaisonneuve Blvd. W., Montréal, Quebec, H3G 1M8. <bernard@education.concordia.ca>

*References are available on our web site at <www.policyresearch.gc.ca>.*


## Call for Papers • Call for Papers • Call for Papers

*Horizons* will be accepting unsolicited papers on horizontal policy research for upcoming issues.

Original manuscripts should be of interest to a broad community of federal policy researchers and analysts, should be written for the educated non-specialist, and be no longer than 3000 words. Shorter submissions of 1000-1500 words are particularly encouraged. Submissions will be subjected to a rigorous and anonymous peer-review process for quality and suitability. Due to page limitations, even excellent submissions may be declined. Authors are encouraged to contact *Horizons* at <horizons@prs-srp.gc.ca> with a proposal prior to completing their manuscript.

The deadline for submissions for the next issue is March 30.

## Call for Papers • Call for Papers • Call for Papers

Utilization, as a dissemination arm of the Centre for the Study of Learning and Performance. We intend to take a targeted approach to dissemination by producing specialized results and interpretations, in readable and non-technical prose, for different audiences. Our first dissemination document (*Knowledge Link*, Volume 1, Number 1, April 2006) provides a succinct, point-by-point overall account of the findings of this study. Future efforts include dissemination through public presentations, articles in practitioner journals and magazines, and debate in professional forums, such as the upcoming special issue of the *Canadian Journal of Learning and Technology*.

We began this project with the intention of providing information for Canadians, with various levels of interest and concern, about the state of e-learning in Canada. In the process, we also pilot-tested the methodology originally envisioned for an argument catalogue. While, by our own admission, the product is imperfect, we are convinced that this form of systematic review has the potential to reveal aspects of important issues that normally go unaddressed in research reports and scholarly reviews. Because we believe this pilot-test has successfully demonstrated the value of our intended approach, we look forward to a process of continuous refinement of the methodology and the development of outlets for raising awareness across various audiences.

## Note

i The Canadian Council on Learning funded the state-of-the-field review upon which this article is based, under a contract to Abrami, Bernard, Wade, and Schmid. The opinions expressed herein are solely those of the authors. Inquiries should be directed to Dr. Robert M. Bernard, Centre for the Study of Learning and Performance, Concordia University, 1455 DeMaisonneuve Blvd. W., Montreal, Quebec, H3G 1M8, <bernard@education.concordia.ca>

**Call for Papers • Call for Papers • Call for Papers**

*Horizons* will be accepting unsolicited papers on horizontal policy research for upcoming issues.

Original manuscripts should be of interest to a broad community of federal policy researchers and analysts, should be written for the educated non-specialist, and be no longer than 3000 words. Shorter submissions of 1000-1500 words are particularly encouraged. Submissions will be subjected to a rigorous and anonymous peer-review process for quality and suitability. Due to page limitations, even excellent submissions may be declined. Authors are encouraged to contact *Horizons* at <horizons@prs-srp.gc.ca> with a proposal prior to completing their manuscript.

The deadline for submissions for the next issue is March 30.

**Call for Papers • Call for Papers • Call for Papers**

# The Politics of Environmental Taxes and Other Economic Instruments

**Meriem Aït Ouyahia**
Policy Research Initiative
Government of Canada

Environmental taxation and other market-based instruments can be effective and efficient tools for environmental policies. Environmental taxes send a price signal that helps ensure that polluters take into account the cost of polluting when they make production and consumption decisions. However, a gap exists between theory and practice and many barriers and side effects can occur in reality. Even if economic instruments have been used for more than two decades, their implementation is still a learning process.

This is exactly what the Seventh Annual Global Conference on Environmental Taxation, held on October 22-24, 2006 at the Fairmont Château Laurier in Ottawa and organized by the Faculty of Law of the University of Ottawa, was about. The theme of this year's conference was translating theory into practice, by focusing on issues, such as political feasibility, instrument choice and design, subsidies and competitiveness. Except for the opening and closing sessions, four panels were held simultaneously allowing for a variety of subjects to be treated, from the institutional and psychological dimensions of economic instruments to their use in transportation and climate change and energy policies, with a multitude of municipal, regional, and national case studies. This successful conference hosted a variety of speakers from academia, government, and the private sector from over 30 countries, from diverse fields, such as law, economics, accounting, political sciences, and environmental studies.

Some case studies were presented as successes and others as failures, but all highlighted the challenges to implementing effective and efficient environmental taxation and other market-based instruments. An important barrier to implementation is often the fear of loss of competitiveness. It has led in many countries to exemptions and special provisions for the most polluting and energy-intensive sector of the economy putting the burden of environmental taxes on households and the transport sector.

Another obstacle is the political acceptance of environmental taxes. Public acceptance seems to be related to the degree of awareness of the environmental problem at stake. However, changing behaviour is not an easy task; some evidence shows that people prefer to invest in new technologies rather than change their behaviour.

Many subsidies encourage pollution and environmental destruction and undermine the beneficial effects of environmental taxes. Moreover, some subsidies are promoted as tax reforms, and there is a lack of transparency, which makes it difficult to evaluate whether an activity is, on the whole,

taxed or subsidized. Some argue that more could be achieved by removing perverse subsidies than by environmental taxation.

In many cases, income distribution has not been addressed properly in the design and implementation of environmental taxes and other market-based instruments. Many studies show that environmental taxes can have a regressive impact on the income distribution of households, placing a proportionately higher burden on lower income earners than higher income earners. Hence, distributional impacts need to be carefully considered.

Environmental taxes are rarely used alone; applied in combination with other instruments, there is often no unifying overall governance strategy or logic but rather a "layering" of environmental policies that can contain counterproductive instrument mixes. It is important to encourage policy initiatives to develop cohesive instrument mixes and to allow synergies among policies. Moreover, the design and implementation of economic instruments needs to be more adaptive and able to respond to unpredictable events, for example, by clearly stating the goals of the policy and closely monitoring its success at reaching these goals.

*Another obstacle is the political acceptance of environmental taxes. Public acceptance seems to be related to the degree of awareness of the environmental problem at stake. However, changing behaviour is not an easy task; some evidence shows that people prefer to invest in new technologies rather than change their behaviour.*

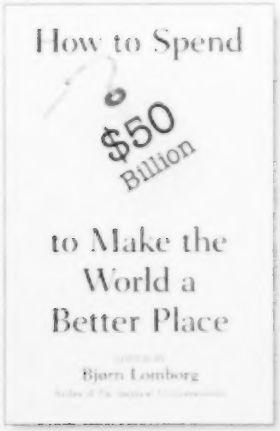
The devil and side effects are always in the details, and the context, the path history and dependency, the political structure and the legal framework are important factors for the successful implementation of environmental taxes and other market-based instruments. Moreover, synergies among policies are crucial. To better evaluate these instruments, there is also a need for better and more transparent information.

The Eighth Annual Global Conference on Environmental taxation will be held on October 18-20, 2007 in Munich and is organized by Green Budget Germany. The main focus will be on the positive impacts of environmental fiscal reforms and other market-based instruments, such as the stimulation of innovation, the development of new technologies, and job creation.

# How to Spend $50 Billion to Make the World a Better Place

**Edited by Bjørn Lomborg**

**Reviewed by Alan Painter**
**Policy Research Initiative**
**Government of Canada**




This book proves that a document can include 172 noteworthy passages and still be highly unsatisfactory.

One hundred and seventy-two is the number of yellow stickies I had attached to the book by the time I got to the end, each one indicating a point worth reflecting upon.

*How to Spend $50 Billion* is unsatisfactory, because it makes poor use of its good content.

The book summarizes the results of the Copenhagen Consensus 2004, which brought 38 economists together to offer advice on how to spend $50 billion to address some or all of what the book plausibly describes as the nine most serious challenges facing the world: climate change, the spread of communicable diseases, conflicts and arms proliferation, access to education, governance and corruption, malnutrition and hunger, migration, sanitation and access to clean water, and subsidies and trade barriers.

The editor of the book and key organizer of the Copenhagen Consensus is Bjørn Lomborg, an adjunct professor at the Copenhagen Business School and author of the 2001 best selling and controversial book *The Skeptical Environmentalist*.

Following an introduction by the editor, the consolidated view of from one to three of the experts is presented in each of nine chapters corresponding to the challenges. These chapters also present the opposing views of other experts. The book's conclusion provides and explains the ranking of an expert panel of eight top economists (four Nobel prize winners among them), and concludes that $27 billion should be spent on HIV/AIDS prevention, $12 billion on malnutrition and hunger, an amount well below $1 billion on trade liberalization that would realize some $2.4 trillion in annual benefits, $10 billion to fight malaria, and nothing to address the remaining challenges.

The book gives far too little attention to integrating and reconciling the considerable information and analysis provided by the experts. A much better book would have deployed all this content to identify what policy research and policy development should be carried out next to advance our understanding of and to address all nine challenges. The book does not demonstrate that it identifies the optimal way to allocate $50 billion based on the current state of knowledge, which is its stated objective.

On what basis can I disagree with the consensus position of such a talented group? It appears to me that the process employed to develop the Copenhagen Consensus didn't spend enough time reconciling the excellent information and analysis presented in the book.

If you are exploring one of the issues covered in the book, and especially if you are in the international development field, you might want to check out the applicable chapter of *How to Spend $50 Billion* for insights. I don't recommend the recommendations.

## References

### Social Participation through the Life-Course: Theoretical and Empirical Tool for Social Policy Development Page 3


Banting, K. 2006. *The Life-Course Perspective and Social Policy: Reflection of an Outsider.* Paper presented at the Annual Symposium of the Population, Work and Family Policy Research Collaboration (PWFC), Ottawa, March 23-24.

Canada, Policy Research Initiative. 2004. *A Life-Course Approach to Social Policy Analysis.* A Proposed Framework, presentation, Queen's International School of Social Policy, Kingston, August 2004.

Canada, Policy Research Initiative. 2005. *Social Capital in Action.* Ottawa: Policy Research Initiative.

Canada, Statistics Canada. 2001. *Caring Canadians, Involved Canadians. Highlights from the 2000 Canada Survey of Giving, Volunteering and Participating.* Ottawa: Statistics Canada. p. 89 <http://www.statcan.ca/francais/freepub/71-542-XIF/71-542-XIF00001.pdf> (Accessed on October 5, 2004).

Couton, P. and S. Gaudet (forthcoming). "Rethinking Social Participation." *The Case of Immigrants in Canada.*

Elder, G. H., M. K. Johnson, et al. 2003. *The Emergence and Development of Life Course Theory. Handbook of the Life Course.* J. Mortimer and M. J. Shanahan, Springer: 3-19.

Gaudet, S. and J. Charbonneau. 2002. "Formes inédites de responsabilité sociale et politique chez les jeunes femmes." Cahiers de recherche sociologique.

Godbout, J. 2000. *Le don, la dette et l'identité.* Paris, La Découverte, p. 190.

Godbout, J. and A. Caillé. 1992. *L'esprit du don, Montréal et Paris, Boréal et La Découverte,* p. 344.

Portes, A. 1998. "Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology." *Annual Review of Sociology.* 24: 1-24.

Queniart, A. and J. Jacques. 2001. "L'engagement politique des jeunes femmes au Québec: de la responsabilité au pouvoir d'agir pour un changement de société." Lien social et Politiques 46/86.

Roos, P., M. Trigg, et al. 2006. "Changing Families/Changing Communities." *Community, Work & Family* 9(2): 197-224.


### Generations Succeed but do not Resemble Each Other: The X, Y and Baby-boomer Generations in Quebec Page 9


Beaujot, Roderic. 2004. "Contemporary Family Trends." *The Vanier Institute of the Family.* <http://www.vifamily.ca/library/cft/delayed_life.pdf>.

Beaupré, Pascale, Pierre Turcotte, and Anne Milan. 2006. "When is junior moving out? Transitions from the parental home to independence." Statistics Canada, Canadian Social Trends.

Charest, Diane, and Raymonde Villeneuve. 2002. "Pregnant Teens and Teenage Mothers: A Statistical Portrait." Quebec Department of Education.

Cheung, Edward. 1995. *Baby-Boomers, Generation X and Social Cycles.* Toronto: Longwave Press.

Dotay, Amélie. 2000. *La jeunesse comme espace de tri. L'évolution des modes de vie des jeunes au Canada de 1981 à 1998 [Youth as a sorting out time; the changing lifestyles of Canada's youth from 1981 to 1998],* Master's dissertation. Department of Sociology. University of Montréal. p. 145.

Duchesne, Louis. 1997a. "La structure par âge et par sexe [Age- and gender-based structure]." Chapter 1 of Hervé Gauthier et al., *D'une génération à l'autre : évolution des conditions de vie [From one generation to the next: changing living conditions].* St. Foy: Bureau de la statistique du Québec, 1: 23-34.

Duchesne, Louis. 1997b. "La situation familiale [Family situation]." Chapter 2 of Hervé Gauthier et al., *D'une génération à l'autre : évolution des conditions de vie [From one generation to the next: changing living conditions],* Vol. 1. St. Foy: Bureau de la statistique du Québec. 1: 35-59.

Duchesne, Louis. 2005. *La situation démographique au Québec. Bilan 2005: Les familles au tournant du XXième siècle [The demographic situation in Quebec. 2005 report: families in the early 21st century].* Ste-Foy: Institut de la statistique du Québec. 344 pages.

Dutour, Thomas. 2003. "How much have Canadians saved for retirement?", Chapter 5 in Statistics Canada. *Canada's Retirement Income Programs: A Statistic Overview (1990-2000).* Ottawa: Statistics Canada. p. 135.

Foot, David. 1996. *Entre le boom et l'écho (published in English as Boom, Bust and Echo: How to Profit from the Coming Demographic Shift).* Montréal: Boréal. p. 307.

Gauthier, Madeleine and Pierre-Luc Gravel. 2004. "Les nouvelles formes d'engagement de la jeunesse québécoise [New forms of involvement for Quebec youth]" in L'Annuaire du Québec.

Institut de la statistique du Québec. 2005. "Les régimes complementaires de retraite : concept et données générales [supplemental pension plans" concept and general data]".

Jean, Sylvie. 1997. "Le revenu [Income]," Chapter 5 of Hervé Gauthier et al. *D'une génération à l'autre : évolution des conditions de vie [From one generation to the next: changing living conditions].* St. Foy: Bureau de la statistique du Québec. 1: 125-163.

Langis, George. 2004. "Les sources de revenu [Income sources]," Chapter 5 of Hervé Gauthier et al., *Vie des generations et personnes âgées : aujourd'hui et demain [The elderly and the life of generations: today and tomorrow].* St. Foy: Institut de la statistique du Québec. 1: 225-282.

Lespérance, Andre et al. 2001. "Scolarisation et diplomation [Schooling and graduation]," Chapter 7 of *Portrait social du Québec. Données et analyses [Social portrait of Quebec: data and analyses.]* Institut de la statistique du Québec. pp. 173-203.

Martel, Laurent, Jacques Légaré, and Alexandre Genest. 1999. "What to expect as living arrangements for ageing baby-boomers?" in *Cohort Flow and the Consequences of Population Ageing: An International Analysis and Review.* Statistics Canada.

Martel, Laurent. 2000. "Génération et vieillissement de l'électorat au Québec entre 1951 et 2041 : deux visions d'un même phénomène [Generations and ageing in the Quebec electorate from 1951 to 2041] in *Cahier des annales de démographie historique. De l'usage des seuils – Structure par âge et âges de la vie [Annals of historical demography notebook. Concerning the use of thresholds – Age- and life stage-based structure],* No. 2, edited by Alain Bideau, Patrice Bourdelais and Jacques Légaré. Paris: Societe de demographie historique. pp. 171-194.

Pronovost, Gilles and Chantal Royer. 2004. "Les valeurs des jeunes : identite, famille, école, travail [Youth values: identity, family, school, and work]" in *L'Annuaire du Québec.*

Ricard, François. 1992. *La génération lyrique : essai sur la vie et l'œuvre des premiers-nés du baby-boom [The lyrical generation: essay on the life and work of the baby boom's first wave]*. Editions Boréal. p. 280.

Roy, Gille. 1997. *Diagnostic sur le travail autonome : version synthèse [Diagonsis of self-employment: summary]*. *Société de développement de la main-d'œuvre [Manpower development association]*. p. 81.

## A Targeted Strategy for Vulnerable Youth in Calgary
### Page 15

Cooper, Merrill. 2006a. *United Way of Calgary and Area Community Impact Plan for Children and Youth: Fostering Successful Transitions for Children and Youth*. March. <www.calgaryunitedway.org>.

——. 2006b. *Vulnerable Youth in Calgary: Environmental Scan*. July. <www.calgaryunitedway.org>.

Sameroff, A. 2005. "Early Resilience and Its Developmental Consequences." Pp. 1-6 in *Encyclopedia on Early Childhood Development*, on-line version, ed. R.E. Tremblay, R.G. Barr, and R. De V. Peters. Montréal: Centre of Excellence for Early Childhood Development. <www.excellence-earlychildhood.ca/documents/SameroffANGxp.pdf>.

## Improving the Quality of Regulation: Accountability and Contestability
### Page 19

Canada. 2004. *Smart Regulation: A Regulatory Strategy for Canada*. Report of the External Advisory Committee on Smart Regulation. September. <www.pco-bcp.gc.ca/smartreg-regint/en/index.html>.

Canada. Lambert Commission. 1979. *Royal Commission on Financial Management and Accountability Final Report*.

Canada. Law Reform Commission of Canada. 1980. *Independent Administrative Agencies*.

Canada. Office of Privatization and Regulatory Affairs. 1988. *Regulatory Reform: Making It Work*. Ottawa, September.

Canada. Report of the Parliamentary Task Force on Regulatory Reform.1980. Tabled in the House of Commons on December 19, 1980.

Conference Board of Canada. 2005. *Rebuilding Trust in Canadian Organizations: Detailed Findings*. ISN 0827-1070: ISBN 0-88763-688-8.

Economic Council of Canada, 1980. *Responsible Regulation*.

Fraser Institute. 200 . "Direct and Indirect Costs of Regulation." *Fraser Forum*. <www.fraserinstitute.ca/admin/books/files/aug-forum.pdf>.

GATT Secretariat. 1994. *The Results of the Uruguay Round of Multi-lateral Trade Negotiations: The Legal Texts*. Geneva Switzerland, June.

Jacobs and Associates. 2005. "Marching Onward: Regulatory Impact Analysis." *The Better Regulator*. (Spring/Summer).

Marleau, R. and C. Monpetit. 2000. "17. Delegated Legislation." *House of Commons Procedures and Practice*. <www.parl.gc.ca/marleaumontpetit/DocumentViewer.aspx?Sec=ch17&Seq=3&Lang=E>.

OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). 1996. *The OECD Regulatory Quality Review: an Assessment Framework*. PUMA/REG (96)18, November.

——. 2005. *OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*. <www.oecd.org/home/0,2987,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html>.

Stanbury, William. 1992. *Reforming the Federal Regulatory Process in Canada, 1971-1992 in Minutes of Proceedings and Evidence of the Sub-Committee on Regulations and Competitiveness of the Standing Committee on Finance*, No. 23, Ottawa.

## The Ecosystem Dilemma: Discordance between Nature and Culture
### Page 25

Barker, M.L. 1974. *Water Resources and Related Land Uses: Strait of Georgia – Puget Sound Basin*. Geographical paper no. 56. Ottawa: Department of Environment (Lands Directorate).

British Columbia, Legislative Assembly of British Columbia. 2006. Debates of the Legislative Assembly (Hansard). Victoria, B.C.: Office of the Clerk of the Legislative Assembly. <www.leg.bc.ca/hansard>.

BCRTEE (British Columbia Round Table on the Environment and the Economy). 1993. *Georgia Basin Initiative: Creating a Sustainable Future*. Victoria, BC: BCRTEE.

Canada. 1971. *The Interdepartmental Task Force on National Marine Parks, National Marine Parks Straits of Georgia and Juan de Fuca*. Ottawa: Government of Canada.

Canada, Environment Canada. 2003a. *The Georgia Basin Action Plan: Working Together for the Georgia Basin*. <www.pyr.ec.gc.ca/georgiabasin>.

——. 2003b. *Georgia Basin Action Plan: Sustaining a Healthy Ecosystem and Healthy Communities*. <www.pyr.ec.gc.ca/georgiabasin/reports/action_plan_2003/actionplan_e.htm>.

——. 2006. "Ecosystems." <www.ec.gc.ca/ecos_e.html>.

Canada, Natural Resources Canada. 2006. "General Procedures for Proposing a New Name or a Name Change." <http://geonames.nrcan.gc.ca/info/question_e.php>.

Colborn, E., A. Davidson, S. Green, E. Hodge, R. Liroff, and I. Jackson, 1990. *Great Lakes, Great Legacy?* Ottawa: The Institute for Research on Public Policy; Washington D.C.: The Conservation Foundation.

Kay, Bruce. 1998. "The Georgia Basin Ecosystem Initiative." In *Proceedings of the 1998 Puget Sound Research Conference*. Olympia, Wash.: Puget Sound Action Team. <www.psat.wa.gov/Publications/98_proceedings/pdfs/plenary_kay.pdf>.

McInnes, Craig (with a file from Amy O'Brien). 2003. "Aboriginal Place Names May Be Brought Back to B.C." *Vancouver Sun*. (Saturday, March 15). <www.nativemaps.org/?q=node/1723>.

McLeod, K.L., J. Lubchenco, S.R. Palumbi, and A.A. Rosenberg. 2005. *Scientific Consensus Statement on Marine Ecosystem-Based Management*. Signed by 219 academic scientists and policy experts with relevant expertise and published by the Communication Partnership for Science and the Sea.

Parish, H. and Associates. 1970. *A Theme Study of the Marine Environment of the Straits between Vancouver Island and the BC Mainland*. Ottawa: Government of Canada (Parks Branch).

PLUARG (International Reference Group on Great Lakes Pollution from Land Use Activities). 1978. *Environmental Management Strategy for the Great Lakes System*. Final Report to the International Joint Commission. Windsor. <http://www.ijc.org/php/publications/pdf/ID462.pdf>.

Relph, E. 1976. *Place and Placelessness*. London: Pion.

Stedman, Richard C. 2003. "Sense of Place and Forest Science: Toward a Program of Quantitative Research." *Forest Science* 49, no. 6: 822-829.

Tuan, Yi-Fu. 1977. *Space and Place: The Perspective of Experience*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

United States, EPA (Environmental Protection Agency). 2006. *Puget Sound Georgia Basin Ecosystem Indicators*. <www.epa.gov/region10/psgb/indicators/>.

Williams, Daniel R. and Susan I. Stewart. 1998. "Sense of Place: An Elusive Concept that Is Finding a Home in Ecosystem Management." *Journal of Forestry* (May): 18-23.

## A Summary of "Review of E-Learning in Canada: A Rough Sketch of the Evidence, Gaps, and Promising Directions"

Page 32

Abrami, P.C., R.M. Bernard, and C.A. Wade. 2006. "Affecting Policy and Practice: Issues Involved in Developing an Argument Catalogue." *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*. 2(4): 417-437.

Abrami, P.C., R.M. Bernard, C.A. Wade, R.F. Schmid et al. 2005. *A State of the Field Review of E-Learning in Canada: A Rough Sketch of the Evidence, Gaps and Promising Directions*. Final Report of a contract with the Canadian Council on Learning, Vancouver, British Columbia.

——. In press. "A State of the Field Review of E-Learning in Canada: A Rough Sketch of the Evidence, Gaps and Promising Directions." *Canadian Journal of Learning and Technology*.

Bernard, R.M., and S. Naidu. 1990. "Integrating Research into Instructional Practice: The Use and Abuse of Meta-Analysis." *Canadian Journal of Educational Communication* 19, (3): 171-198.

Cuban, L. 1986. *Teachers and Machines: The Classroom Use of Technology since 1920*. New York: Teachers College Press.

Rossiter, J. 2002. *An E-Learning Vision: Towards a Pan-Canadian Strategy and Action Plan*. CANARIE Discussion paper. Ottawa, ON: CANARIE Inc. <www.canarie.ca/funding/elearning/elearningvision.pdf>. Accessed August 15, 2005.

Gouvernement du Canada
Projet de recherche sur les politiques
Government of Canada
Policy Research Initiative

FÉVRIER 2007

VOLUME 9 NUMÉRO 3

# HORIZONS

PROJET DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

## *Horizons* prend une nouvelle direction

Le Projet de recherche sur les politiques (PRP) publie *Horizons* depuis un peu plus de huit ans. *Horizons* a connu plusieurs changements. Ce numéro marque la prochaine étape de cette évolution : pour la première fois, tous les articles de ce numéro ont été soumis à un vigoureux examen anonyme par des pairs.

Suite au sondage sur le lectorat d'*Horizons* tenu à l'été, nous avons adapté notre politique éditoriale afin de mieux servir nos lecteurs. Ainsi, *Horizons* ne sera plus basée sur une seule thématique par numéro, mais nous pourrions publier de temps à autre un numéro thématique. *Horizons* ouvre désormais ses pages à des contributions non sollicitées provenant de l'ensemble de la collectivité des chercheurs en politiques. Ceci nous permet de diversifier le contenu des articles et d'aller au-delà de nos domaines d'étude en cours.

*Horizons* acceptera un nombre restreint d'articles non sollicités sur la recherche en matière de politiques horizontales, pour publication dans les prochains numéros.

Les articles de la présente édition d'*Horizons* explorent plusieurs domaines de recherche intéressants.

Stéphanie Gaudet, professeure à l'Université d'Ottawa, dirige un projet de recherche sur la participation sociale des Canadiens au cours de leur vie. La recherche en matière de parcours de vie constitue une partie importante des activités du PRP, car cette approche de l'élaboration des politiques offre de nouvelles possibilités. Son article présente les résultats préliminaires de cette recherche. On peut dégager deux constats : il n'y a pas de tendance importante de pratiques informelles parmi la population canadienne, et les femmes immigrantes, particulièrement celles ayant de jeunes enfants, sont généralement exclues de toutes formes de participation sociale.

Ces derniers mois, le PRP a été encouragé à examiner les questions intergénérationnelles, notamment les conditions changeantes de la jeunesse. Jacques Légaré, professeur à l'Université de Montréal, et Pierre-Olivier Ménard, étudiant

## TABLE DES MATIÈRES

3 **La participation sociale à travers les parcours de vie : outil théorique et empirique pour le développement des politiques sociales**
Stéphanie Gaudet, Université d'Ottawa

9 **Les générations se suivent... et ne se ressemblent pas : les X et Y et les baby boomers au Québec**
Jacques Légaré et Pierre-Olivier Ménard
Département de démographie, Université de Montréal

15 **À Calgary, une stratégie ciblée pour les jeunes vulnérables**
Merrill Cooper, Guyn Cooper Research Associates

19 **Améliorer la qualité de la réglementation : responsabilisation et processus de contestation**
James K. Martin, AMC Consulting Group Inc.

25 **Le dilemme de l'écosystème : la discordance entre nature et culture**
Justin Longo, Université de Victoria
R. Anthony Hodge, Anthony Hodge Consultants Inc.

32 **Sommaire de « Situation de l'apprentissage électronique au Canada : portrait général des résultats de recherche, des lacunes et des orientations prometteuses »**
Robert M. Bernard, Philip C. Abrami, C. Anne Wade
Centre d'études sur l'apprentissage et la performance (CEAP), Canadian Network for Knowledge Utilisation (projet CanKnow), Université Concordia



www.recherchepolitique.gc.ca

Projet de recherche sur les politiques
56, rue Sparks, 1er étage,
Ottawa (Ontario) K1P 5A9

ISSN 1487-7090
Poste-publications
Numéro de compte client 40560504

Canada

HORIZONS
PROJET DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

## L'équipe *Horizons* du PRP

**DIRECTEUR EXÉCUTIF INTÉRIMAIRE**
Thomas Townsend

**DIRECTEUR DE LA RÉDACTION**
Jean-Guy Desgagné

**COMITÉ DE RÉDACTION**
Doug Blair
Ian Campbell
Catherine Demers
Alain Denhez
André Downs
Terrance Hunsley
Jean Lock Kunz

**PRODUCTION**
Lise Daoust
Marissa Martin
Élisabeth Vu

**Conception et mise en page**
Zsuzsanna Liko Visual Communication Inc.

*Horizons* est publié par le Projet de recherche sur les politiques à l'intention des chercheurs en politiques du gouvernement fédéral. L'objectif premier du PRP est d'approfondir, de rassembler et d'intégrer les connaissances sur des questions de recherche intersectorielles pertinentes pour la planification des politiques à moyen terme du gouvernement du Canada. *Horizons* présente les travaux de chercheurs de ministères fédéraux et d'experts externes sur des sujets liés aux activités de recherche du PRP. Pour de plus amples informations sur le PRP ou pour consulter les anciens numéros d'*Horizons*, veuillez visiter <www.recherchepolitique.gc.ca>.

En novembre 2006, l'existence des sites web cités dans le présent numéro a été confirmée.

Pour les commentaires, les questions, les demandes d'abonnement et les changements d'adresse, voici nos coordonnées :

Courriel : horizons@prs-srp.gc.ca
Téléphone : 613-947-1956
Télécopieur : 613-995-6006

Les opinions exprimées n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de tout organisme lié à l'auteur ou à *Horizons*.

© Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2007

en maîtrise, ont comparé les générations du baby-boom et de l'après baby-boom (les générations X et Y) au Québec. Leurs résultats montrent que les générations X et Y ont des comportements assez différents de ceux des baby-boomers, que ce soit leur âge du départ du foyer familial, la formation du couple et la fécondité (et le recours à l'avortement), ou même la participation au marché du travail. Dans l'ensemble, les chercheurs jugent que la situation des X et Y est moins confortable que celle des boomers.

L'article de Merrill Cooper présente les résultats d'une étude contextuelle des jeunes à Calgary. À partir d'indicateurs fondés sur les déterminants de la santé et du bien-être, l'auteure présente un portrait peu reluisant des risques auxquels font face de nombreux jeunes. Malgré une forte économie, la démographie particulière de Calgary laisse à penser que la population de « jeunes vulnérables » ira en augmentant. L'auteure présente une stratégie mise de l'avant par Centraide pour contrer le phénomène.

Tandis que le PRP accorde une grande importance à la réforme réglementaire dans le cadre de son projet Liens nord-américains, James Martin analyse l'histoire de la réforme réglementaire au Canada. Il allègue que le système est supérieur à ce qu'il était il y a une trentaine d'années au début de ces efforts, que le processus est infiniment meilleur et que l'analyse des incidences de la réglementation, en dépit des problèmes, est améliorée. Néanmoins, le Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente croit que d'autres changements s'imposent. Le plan d'action sur la réglementation intelligente comporte d'importantes initiatives, mais pourrait être grandement amélioré en insistant davantage sur une reddition de comptes accrue et la contestabilité dans le système.

Des sondages récents révèlent que l'environnement est un sujet important et qui préoccupe la population canadienne. Ainsi, une discussion sur l'écosystème du Bassin de Georgia menée par Justin Longo et R. Anthony Hodge démontre que lors de l'élaboration d'initiatives relativement aux écosystèmes, on doit tenir compte de la présence d'« écosystèmes culturels » discordants qui ne s'harmonisent ou ne cadrent pas avec l'écosystème naturel. On ne peut pas simplement imposer une définition donnée d'« écosystème » si celle-ci ne correspond pas à la réalité de la population. L'harmonisation des écosystèmes culturels et naturels peut mener à des accords institutionnels durables fondés sur les paysages naturels, et les synergies qui en découlent contribuent au succès de l'institution.

Le Conseil canadien sur l'apprentissage a financé le bilan du domaine qui a servi de base au présent article, en vertu d'un contrat accordé à Abrami, Bernard, Wade et Schmid.

L'analyse englobe les points de vue du public, de la recherche, des politiques et des praticiens; elle détermine ce qui est incomplet dans les divers écrits; elle explore ce qui est efficace (pratiques exemplaires); et elle présente une vision des voies prometteuses pour la recherche. L'analyse a porté sur le rôle de l'apprentissage électronique dans l'éducation de la petite enfance, l'éducation aux niveaux primaire et secondaire, l'éducation au niveau postsecondaire, l'éducation des adultes, et la santé et l'apprentissage.

Nous remercions tous nos collaborateurs et collaboratrices pour leur contribution et espérons que la nouvelle formule d'*Horizons* serve mieux nos lecteurs.

**Thomas Townsend**
Directeur exécutif intérimaire

# La participation sociale à travers les parcours de vie

## Outil théorique et empirique pour le développement des politiques sociales

**Stéphanie Gaudet**
Université d'Ottawa

Depuis 2004, le personnage fictif d'Olivia est devenu un nom connu dans l'univers de la recherche et du développement des politiques au sein du gouvernement fédéral. Ce modèle heuristique présente graphiquement l'évolution des calendriers familiaux et professionnels d'un individu au cours de sa vie ainsi que ses ressources économiques et sociales à travers le temps (PRP, 2004). Ce cadre d'analyse a suscité beaucoup de réactions positives et négatives tant de la part du milieu universitaire que du milieu gouvernemental. L'un des commentaires que nous retenons est que ce modèle ne réussit pas à inclure la notion de société et de lien social. Ces notions sont essentielles pour le développement d'objectifs politiques globaux tel que celui de cohésion sociale (Banting, 2006).

Dans cet article, nous tentons de comprendre dans quelle société vit Olivia et comment elle interagit au sein de ses réseaux personnels ou au sein d'institutions locales. Que fait-elle en dehors de sa vie professionnelle? Comment participe-t-elle à la communauté? Quels déterminants sociaux limitent sa participation? Nous tentons ainsi de comprendre le contexte social en prenant comme unité d'analyse l'individu et son parcours de vie. Nous présenterons les résultats préliminaires d'un projet de recherche sur la participation sociale des Canadiens au cours de leur vie[1]. L'un des volets[2] de notre recherche consiste à utiliser les données de l'Enquête sociale générale (ESG) de 1998 qui portent sur l'emploi du temps des Canadiens. Cette base de données nous permet de revisiter théoriquement et empiriquement la notion de participation sociale. Dans la présentation de nos résultats, nous avons mis l'accent sur la comparaison entre les pratiques des Canadiens nés au pays et celles des immigrants, puisque cette comparaison est particulièrement riche pour comprendre la participation au sein des sphères privées et publiques.

### La perspective du parcours de vie au cœur du contexte socioéconomique

En prenant l'individu comme unité d'analyse, il est beaucoup plus facile de concilier les connaissances en sociologie et en économie au profit du développement d'instruments politiques. Le risque à appliquer un tel modèle est cependant d'omettre deux prémisses importantes : 1) les contextes de vie à différentes échelles (le pays, la province, la communauté, le quartier, la famille, etc.) et à différentes époques façonnent les individus et 2) la société existe au-delà de la somme des individus (ex. des institutions, des mouvements sociaux, etc.). Évidemment, la théorie sur les parcours de vie intègre ces éléments, puisque les individus ne sont pas des produits de générations spontanées et s'ancrent dans une transmission de valeurs, de cultures et de pratiques (Elder, 2005). Ainsi, d'une génération à l'autre, il y a production et reproduction de pratiques et de représentations sociales. La théorie sur les parcours de vie intègre cet aspect de la réalité sociale, mais les outils politiques et méthodologiques que l'on développe n'arrivent pas toujours à inclure cette dimension.

Le défi d'inclure la dimension sociétale à partir de l'analyse des parcours de vie est donc venue d'une problématique politique, mais elle soulève deux problèmes d'ordre théorique et empirique que nous soulignerons dans cet article : 1) le besoin de réinterpréter la participation sociale

au niveau méthodologique et 2) l'importance de redéfinir la participation sociale au sein des sphères privées et publiques. Nous présenterons des données préliminaires de notre projet de recherche pour illustrer nos propos.

## Qu'est-ce que la participation sociale?

Au cours des dernières années, le milieu universitaire et le milieu des politiques ont manifesté de l'intérêt pour le concept de capital social, c'est-à-dire le résultat des échanges entre les individus au sein de différents réseaux (PRP, 2005). Dans ce corpus théorique, il a été maintes fois souligné que la participation est un élément important de la démocratie et du sentiment d'appartenance et que certaines formes d'engagement social étaient en déclin, tandis que d'autres formes d'engagement émergeaient (Portes, 1998). Dans cette recherche, nous sommes curieux de comprendre quels facteurs influencent la participation sociale. Ces questions sont particulièrement intéressantes dans un contexte où les individus manquent de temps. La particularité de notre recherche est qu'elle questionne les pratiques de participation et leur contexte plutôt que leurs incidences, tel que le fait l'approche sur le capital social. Pour cette raison, nous utilisons la notion plus vaste de participation sociale que nous définissons comme le don de temps qui circule gratuitement en dehors de l'État et de la sphère marchande. Tel que le définit Jacques T. Godbout (1992, 2000), l'étude du don nous permet de comprendre ce qui circule en fonction des liens sociaux. Cette perspective théorique nous permet d'analyser le lien social à partir de la perspective individuelle.

### *La participation sociale dans les sphères publiques et privées*

La participation sociale est communément comprise comme une forme d'engagement dans la sphère publique. En utilisant une définition de la participation sociale basée sur le don de temps, nous revisitons ce concept et intégrons la dimension de l'intérêt public au cœur de la sphère privée.

*Il est reconnu que le fait d'être actif sur le marché du travail est un des facteurs qui augmente les chances de participer au sein de la société.*

*Sous-jacente à plusieurs discussions au cœur des politiques sociales, il y a la notion d'intérêt public. En effet, l'instrument politique doit servir l'intérêt public et ne pas intervenir dans la sphère domestique, ce que plusieurs nomment à tort la sphère privée. En effet, la sphère domestique n'est qu'un des éléments de la sphère privée. Les activités au sein de la sphère privée (l'entraide au sein des réseaux personnels, les échanges entre collègues ou entre voisins, le rôle des adultes auprès des enfants dans un quartier, etc.) sont souvent d'intérêt public contrairement aux pratiques dans la sphère domestique. Par exemple, les politiques de conciliation travail-famille sont de l'ordre de la sphère privée, mais elles sont d'intérêt public. Certains écartent ces questions du domaine public, car ils ne font pas de distinctions entre sphère privée et domestique. À l'inverse, quand il s'agit de définir la participation sociale qui est d'intérêt public, plusieurs omettent d'inclure la dimension de la sphère privée.*

Il existe plusieurs recherches sur les nouvelles formes d'engagements, surtout au sein des nouvelles générations, que l'on décrit comme sporadiques, informelles, déterritorialisées qui émergent dans la sphère privée (Quéniart, 2001; Gaudet, 2002). Pourtant, plusieurs banques de données ou design de recherche continuent de comptabiliser et d'observer la participation sociale sous la forme traditionnelle d'adhésion à des associations ou de participation bénévole à des organisations formelles politiques et bénévoles. Pour cette raison, nous croyons qu'il faut revoir méthodologiquement notre façon de cueillir l'information relative à la participation sociale.

Afin de revisiter ces concepts et leur opérationnalisation empirique, nous avons utilisé les données de l'ESG 1998 sur l'emploi du temps. Une telle banque de données nous permet deux avancées importantes : elle permet d'évaluer les pratiques réelles de participation et non la perception de la participation par les participants, et elle permet d'avoir une information privilégiée sur les formes émergeantes de participation sociales autant dans les sphères privées que publiques. En effet, le journal de bord rempli par les répondants donne des informations précises sur le type d'activités pratiquées par l'individu au cours d'une journée de 24 heures. Certaines activités sont traditionnelles, tel que le bénévolat au sein d'une organisation, d'autres activités tel que le gardiennage gratuit à l'extérieur de la maison nous informent sur le temps offert gratuitement à travers les membres d'un réseau social, donc au sein de la sphère privée. Nous utilisons la variable de la participation sociale[3] qui inclut le don d'au moins une minute de temps par semaine à quelqu'un dans la sphère privée

ou à une institution dans la sphère publique. Nous avons exclu les activités domestiques (temps consacré aux enfants). Nous utilisons la variable de la participation traditionnelle[4] qui consiste en un taux de participation au sein d'une organisation bénévole au cours de l'année. Afin de comparer les taux de participation traditionnelle et les taux de participation sociale, nous analysons les différences entre la participation des Canadiens nés au pays et des immigrants. Le cas des immigrants est intéressant à analyser, car la plupart des enquêtes révèlent un très faible taux de leur participation au sein des institutions formelles (Couton et Gaudet, à venir).

Dans le tableau 1, nous comparons les taux de participation traditionnelle (participation bénévole annuelle) à la participation sociale dans la sphère publique. Nous constatons que 34 % des Canadiens affirment avoir donné du temps au cours de l'année à une organisation formelle tandis que seulement 8,4 % des Canadiens ont donné du temps sur une base hebdomadaire. Ces données peuvent expliquer un décalage entre les pratiques et les représentations de la participation, mais elles peuvent également démontrer que les Canadiens s'impliquent au sein d'institutions de façon très sporadique.

La différence faite entre la participation traditionnelle et la participation sociale est particulièrement intéressante quand il s'agit de comparer la participation des immigrants. En effet, de nombreuses recherches démontrent une plus faible participation des immigrants dans les organisations formelles. Nos résultats sur la participation traditionnelle confirment ces observations, puisque 36 % des Canadiens nés au pays déclarent avoir participé au moins une fois à une organisation en tant que bénévole au cours de l'année tandis que 26,5 % des immigrants y auraient participé. Quand nous comparons l'ensemble de la participation sociale de la population, nous remarquons une disparité moins marquée entre les individus nés au Canada (19,2 %) et les immigrants (16,4 %). Quand nous comparons uniquement la participation au sein de la sphère privée, 8,8 % des Canadiens nés au pays participent comparativement à 6,8 % des immigrants. Il semble que la participation des immigrants, bien que légèrement plus faible que celle des Canadiens nés au pays, soit moins en danger que semble ne l'indiquer les taux de participation sur une base annuelle en tant que bénévole. Ces résultats confirment les conclusions des recherches qui démontrent que les immigrants sont moins présents au sein des institutions formelles du pays d'accueil, mais qu'ils sont actifs au sein d'autres types de réseaux sociaux.

**TABLEAU 1**
**Taux de participation distribué selon le lieu de naissance (%)**

| | | Total | Canadiens | Immigrants |
|---|---|---|---|---|
| Participation traditionnelle | **oui** | **34** | **36** | **26,5** |
| (base annuelle) | non | 66 | 64 | 74,5 |
| Participation sociale | **oui** | **18,6** | **19,2** | **16,4** |
| (base hebdomadaire) | non | 81,4 | 80,8 | 83,6 |
| Part. sphère privée | **oui** | **12,5** | **13** | **10,5** |
| | non | 87,5 | 87 | 89,5 |
| Part. sphère publique | **oui** | **8,4** | **8,8** | **6,8** |
| | non | 91,6 | 91,2 | 93,2 |

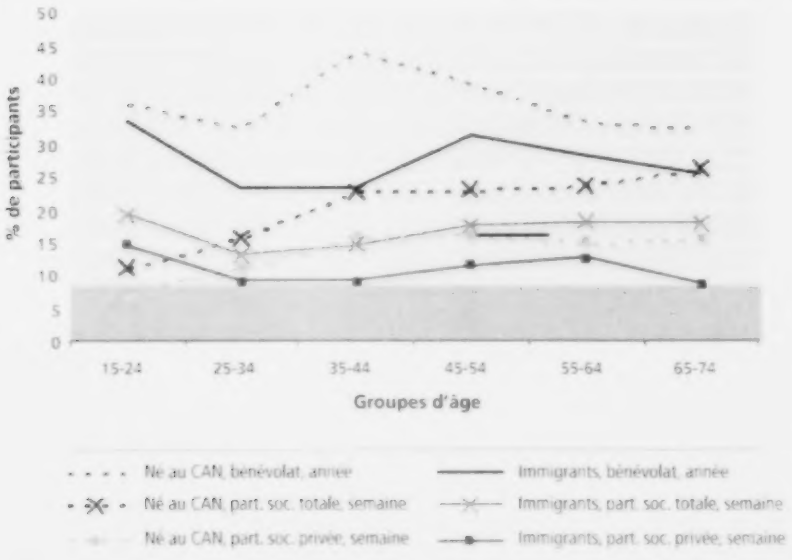
*Participation au cours de la vie*

La distinction que nous faisons entre la participation traditionnelle et la participation sociale est particulièrement intéressante quand vient le temps de comprendre les différentes tendances en fonction du parcours de vie.

Le tableau 1 illustre des tendances intéressantes à observer parmi la population née au Canada et celle née à l'extérieur du pays. Premièrement, notons le très grand écart entre les taux de participation traditionnelle des immigrants et des individus nés au Canada chez le groupe d'âge des 35 à 44 ans. Les immigrants ont un des taux de participation les plus faibles à cet âge, tandis que les Canadiens nés au pays sont les plus actifs à cet âge de la vie. L'autre aspect intéressant à souligner est que, même si les taux de participation sociale sont plus faibles que le taux de participation traditionnelle, ils sont en constante progression tout au cours de la vie chez les Canadiens comme chez les immigrants. La participation dans la sphère privée culmine quand à elle chez les Canadiens de 35 à 54 ans et elle baisse légèrement chez les 54 à 64 ans. Chez les immigrants, la tendance est inverse, elle augmente sans cesse à partir du groupe d'âge des 35 à 44 ans pour culminer chez les 55 à 64 ans.
Ce tableau indique trois choses :

- la participation des immigrants croît au cours de la vie, cela s'explique entre autres par le nombre d'années qu'ils passent au sein du pays et par le fait qu'ils ont probablement plus de temps et

**FIGURE 1**
**Bénévolat et participation sociale par groupe d'âge et statut d'immigrant**




Source : Couton, Gaudet.

**TABLEAU 2**
**Taux de participation sociale selon l'activité principale et le lieu de naissance**

| Activités | | Nés au Canada | Nés à l'extérieur du Canada |
|---|---|---|---|
| Travail rémunéré | **oui** | **17,7** | **14,7** |
| | non | 82,3 | 85,3 |
| Recherche emploi | **oui** | **20** | **21,8** |
| | non | 80 | 78,2 |
| Étude | **oui** | **10,3** | **16,6** |
| | non | 89,7 | 83,4 |
| Travail non-rémunéré | **oui** | **26** | **17,6** |
| | non | 74 | 82,4 |
| Retraite | **oui** | **24,2** | **19,7** |
| | non | 75,8 | 80,3 |
| Autre[5] | **oui** | **24,9** | **21,4** |
| | non | 75,1 | 78,6 |

d'opportunités pour participer vers la fin de leur vie active.

- les Canadiens plus âgés consacrent davantage de temps à la sphère publique au détriment de la sphère privée.
- les jeunes immigrants du groupe d'âge des 35 à 44 ans sont les grands exclus des trois formes de participation.

Les immigrants âgés entre 35 et 44 ans sont les grands exclus des pratiques formelles et informelles de participation. Cette exclusion semble d'autant plus préoccupante que le groupe d'âge le plus actif parmi les individus nés au Canada font parti de ce groupe d'âge. La forte participation de ce groupe d'âge chez les Canadiens s'explique par la présence d'enfants dans le ménage. Quand nous analysons la participation des individus en fonction de la présence d'enfants dans le ménage, il en ressort que le taux de participation des immigrants et de 16,9 % et celui des Canadiens est de 22 %. Cette disparité est d'autant plus importante quand on sait que les immigrants sont beaucoup plus nombreux en proportion à vivre avec des enfants dans leur ménage (44,8 %) comparativement aux Canadiens nés au pays (37,5 %).

La forte participation des adultes vivant avec des enfants s'explique entre autres par le fait que ceux-ci sont plus souvent sollicités pour offrir du temps à des organismes scolaires ou de loisir. Chez les femmes, tout particulièrement, la participation s'est déplacée vers des activités où elles peuvent partager du temps avec leurs enfants tout en s'impliquant socialement (Roos, 2006). La famille est également un déclencheur pour participer socialement, car les individus veulent transmettre des valeurs à leurs enfants non seulement à

travers la famille, mais aussi à travers des institutions. La famille est donc un facteur de socialisation importante et elle lie souvent l'individu à la société civique (Gaudet et Reed, 2004). Dans le cas des familles immigrantes, il semble que la présence des enfants ait un effet contraire sur leur participation sociale.

*Participation et activité principale*

Il est reconnu que le fait d'être actif sur le marché du travail est un des facteurs qui augmente les chances de participer au sein de la société (Statistique Canada, 2001). Les résultats de l'ESG 1998 confirment cette tendance. Au sein de la population totale, les individus qui travaillent (51 %) sont plus nombreux à participer comparativement aux gens à la retraite (19,4 %) et aux individus qui font du travail non-rémunéré à la maison (15,1 %). Nous avons cependant voulu comprendre comment se faisait la distribution des individus qui participaient socialement en fonction de leur activité principale et de leur lieu de naissance.

Si nous analysons la participation en fonction des types d'activités occupées par un individu dans une semaine donnée, les résultats confirment la très forte exclusion des femmes immigrantes.

Le tableau 2 permet de comprendre la participation sociale selon l'activité principale qui correspond souvent à un moment du parcours de vie tel que les études, la retraite et le travail non-rémunéré qui coincide la plupart du temps avec la présence de jeunes enfants à la maison. Si nous considérons qu'en moyenne, 3 points de pourcentage séparent les taux de participation sociale des Canadiens nés au pays et des immigrants, deux particularités sautent aux yeux dans ce tableau. Premièrement, les Canadiens pour qui l'activité principale est le travail à la maison sont nombreux à participer (26 %) tandis que les immigrants – souvent des femmes – sont beaucoup moins nombreux (17,6 %). Ces 8,4 points d'écart représentent la plus grande disparité entre immigrants et Canadiens nés au pays selon les activités principales. À l'inverse, les Canadiens aux études sont peu enclin à participer (10,3 %) tandis que les immigrants aux études sont très enclins à participer (16,6 %). Cet écart peut peut-être s'expliquer par une forte participation au sein des institutions scolaires ou une forte participation des jeunes immigrants dans les activités de leur communauté.

La disparité entre les taux de participation des immigrants et des Canadiennes qui travaillent à la maison nous permet de mieux comprendre le faible taux de participation du groupe des 35 à 44 ans illustré dans la figure 1. Quand nous analysons les taux de participation en fonction des genres et des lieux de naissance, les taux de participation des hommes sont sensiblement les mêmes chez les Canadiens nés au pays (17,4 %) et (17,1 %) tandis qu'ils sont très différents chez les femmes : 20,9 % chez les Canadiennes nées au pays et 15,7 % chez les immigrantes tous groupes d'âges confondus. Ces résultats confirment l'hypothèse d'exclusion des femmes au moment où elles ont des enfants et ils infirment l'hypothèse voulant que ces femmes immigrantes soient plus présentes dans les réseaux informels. En effet, la documentation scientifique posait souvent comme hypothèse que les femmes immigrantes avaient des modes de participation plus informelles qui étaient impossibles à observer à l'aide d'indicateurs de participation formelle. Or, notre indicateur de participation sociale qui inclut autant les activités formelles qu'informelles confirme le faible taux de participation des immigrants de 35 à 44 ans qui travaillent à la maison et qui sont majoritairement des femmes.

## Conclusion

Plusieurs chercheurs et observateurs de la participation politique, civique et sociale émettaient l'hypothèse que la participation sociale, plutôt que de diminuer, changeait de formes notamment au sein des jeunes générations. L'utilisation de l'ESG 1998 nous permettait de mieux mesurer ces formes émergeantes, puisque l'enquête décrit les activités d'un individu au cours d'une journée de 24 heures. Cette base de données nous permettait d'observer les pratiques de participation autant au sein de la sphère privée que de la sphère publique de façon très fine. Force est de constater que nos observations ne nous permettent pas d'indiquer qu'il y a une tendance importante de pratiques informelles au sein de la population. Nous pourrions peut-être supposer que ces pratiques sont si sporadiques qu'elles ne sont pas représentées dans l'emploi du temps au cours d'une semaine.

Ces résultats préliminaires de recherche permettent cependant de mieux comprendre le contexte social d'Olivia et les caractéristiques qui influencent sa participation au sein de la société tout au cours de la vie. Ainsi, si Olivia est une mère immigrante âgée de 35 à 44 ans elle a très peu de chances de donner son temps dans la sphère publique comme dans la sphère privée. Elle semble être confrontée à plusieurs obstacles qui empêchent sa participation. Par contre, une Olivia née au Canada du même âge et avec des enfants est la personne plus susceptible de participer à la vie sociale et communautaire au sein de la société canadienne.

Cette nouvelle théorisation de la participation sociale permet entre autres d'infirmer une hypothèse voulant que les femmes immigrantes ont des pratiques informelles de participation. En effet, nos résultats laissent voir qu'elles sont absentes de la participation sociale dans la sphère privée et sociale. Celles âgées entre 35 et 44 ans, qui ont des enfants et qui demeurent à la maison semblent particulièrement exclues de toutes formes de participation sociale. Ainsi, ce moment de la vie qui, chez les Canadiens, représente un moment où le temps est fortement contraint pour l'implication sociale et familiale, semble être une période d'isolement sociale pour les femmes immigrantes. La présence d'enfants qui semble être une source de socialisation et de lien social chez les Canadiens ne semble pas l'être chez les immigrants. Ce phénomène s'explique-t-il par les difficultés d'adaptations sociales et d'apprentissage de la langue? Par le nombre d'enfants de ces femmes? Des analyses subséquentes devront être entreprises pour comprendre quels sont les facteurs et les valeurs qui incitent les adultes avec des jeunes enfants à participer ou non.

## Notes

1 Ce projet est financé par le CRSH. Il est dirigé par Stéphanie Gaudet, Université d'Ottawa et les co-chercheurs sont : Paul Bernard, Université de Montréal, Martin Cooke, Université de Waterloo, Susan McDaniel, Université de Windsor.

2 Dans notre projet sur la participation sociale des Canadiens à travers leur parcours de vie, nous avons décidé d'effectuer deux types d'enquête afin de comprendre les perspectives individuelles et contextuelles. La première est une enquête qualitative sur la participation sociale qui aura lieu en Ontario et au Québec. L'autre volet de notre projet de recherche consiste à analyser des données quantitatives sur le temps consacré à la participation au sein de la société.

3 Afin de mesurer les pratiques de participation sociale, nous avons utilisé la variable agrégée de Statistique Canada (VLNTORGN) qui représente l'ensemble des activités volontaires effectuées dans les réseaux tertiaires (institutions), secondaires (aide et support pour un membre du réseau secondaire) et primaire (adultes au sein du ménage). Cette information nous donne la durée en minutes du temps donné dans chacun des réseaux. Nous avons compté les taux de participation en raison d'une implication d'au moins 1 min. dans la journée pour une des activités de participation sociale.

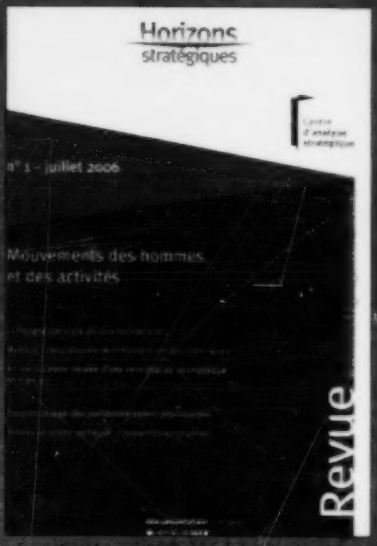
4 De façon à comprendre ce biais de la perception des individus, nous avons comparé au sein d'une même enquête l'ESG 1998 une question qui porte sur la participation sociale traditionnelle où les individus devaient répondre à la question suivante :
*E8 : La question suivante concerne votre participation à diverses activités bénévoles non rémunérées au service de divers groupes ou organismes. Au cours des 12 derniers mois, avez-vous fait du bénévolat par l'entremise d'un groupe ou d'un organisme?*

Cette question reflète donc l'information que nous avons généralement avec des enquêtes sur les formes traditionnelles de participation, c'est-à-dire celle au sein d'organisme bénévole.

5 Dans la catégorie autre, nous retrouvons les individus en congé parental et autres types de congés de maladie.

*Les références sont disponibles sur notre site web à www.recherchepolitique.ca.*

## SIGNET




Meilleurs vœux de succès et de longue vie à une nouvelle venue dans le monde des publications dévouées à la recherche sur des politiques. *Horizons Stratégiques* est une revue trimestrielle du Centre d'Analyse stratégique (C.A.S.) (France), qui publie des travaux relatifs à l'évolution des sociétés contemporaines et aux transformations de l'action publique. Le C.A.S., fondé il y a quelques mois, est un organisme directement rattaché au premier ministre dont la mission est d'éclairer le gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques en matières économiques sociale, environnementale et culturelle. <www.strategie.gouv.fr./revue/>

# Les générations se suivent... et ne se ressemblent pas

## Les X et Y et les baby boomers au Québec[1]

**Jacques Légaré[2]**
**Pierre-Olivier Ménard[3]**
**Département de démographie**
**Université de Montréal**

*« Une génération plante des arbres à l'ombre desquels une autre génération se repose »*

– Proverbe chinois

### Introduction

Certains chercheurs identifient comme génération sacrifiée celle née après le baby boom. Cette génération a connu un taux de chômage élevé, des emplois précaires, des salaires moins importants... Qu'en est-il dans le contexte québécois? Peut-on affirmer que cette génération est vraiment différente des précédentes?

La présente étude a pour objectif de faire le portrait de la « génération X » au Québec, mais aussi de celle qui la suit, la « génération Y ». Pour avoir une vision d'ensemble de ces individus, on présentera divers aspects de leur parcours de vie et pour mieux saisir la spécificité de ces deux groupes, nous prendrons comme point de référence les baby boomers.

Il convient de définir qui sont les « baby boomers », les X et les Y. Tout au long de ce texte, les « baby boomers » sont les personnes nées immédiatement après la Deuxième Guerre mondiale. Au Québec, le baby boom peut être scindé en deux périodes : la rapide montée de la courbe des naissances et sa descente vertigineuse. Ainsi, nous définirons les personnes nées de 1946 à 1956 comme les « vieux boomers » et les individus nés entre 1956 et 1966 comme les « jeunes boomers ».

Si la littérature (Ricard, 1992; Foot 1996) permet d'identifier facilement les baby boomers, il en est autrement pour les générations X et Y. De façon arbitraire, nous avons décidé d'établir que la génération X est composée des personnes nées entre 1966 et 1976, la borne inférieure de ce groupe se situant à la fin du baby boom, et les individus nés entre 1976 et 1986 sont membres de la génération Y.

### 1. Les effectifs des X et Y à leur naissance

Le point de départ de notre analyse est le nombre moyen de naissances annuelles dans chacun des groupes. Dans le cas du « baby boom », ce phénomène a provoqué une augmentation importante du nombre de naissances entre les années 1946 et 1966. Au plus fort de cette période, en 1957, 145 000 naissances ont été enregistrées au Québec (figure 1). Sans grande surprise, on constate que les X sont moins nombreux que les vieux et les jeunes boomers, mais un peu plus nombreux que les Y (tableau 1).

La toute première conclusion est que les X et les Y ont un poids démographique moins important que les boomers dans l'ensemble de la société québécoise. Cette première conclusion est souvent citée comme la cause des différences des X et des Y par rapport aux autres groupes, et il ne s'agit pas là d'une grande révélation. Comme il sera montré plus tard, le surnombre des boomers aurait surchargé les différentes sphères de la société québécoise, laissant ainsi peu de place aux nouvelles générations.

### 2. Les X et les Y et la famille

Les nombres présentés ci-haut laissent présager que les boomers, les X et les Y ont connu des réalités familiales fort différentes. Les X et les Y ont grandi dans des familles moins nombreuses, environ deux enfants par famille, alors que les boomers venaient de famille d'un peu plus de trois enfants en

**FIGURE 1**
**Naissances annuelles au Québec de 1900 à 2005**

Source : *Institut de la statistique du Québec.*

**TABLEAU 1**
**Naissances annuelles moyennes, selon les générations**

| | |
|---|---|
| **Vieux Boomers** | 123 418 |
| **Jeunes Boomers** | 138 411 |
| **X** | 97 310 |
| **Y** | 93 603 |

Calculs des auteurs.
Source : *Institut de la statistique du Québec.*

moyenne. Le type de famille dans lequel ces derniers ont évolué est aussi un facteur important à prendre en considération. Les parents des boomers et des X ont évolué dans des types d'union similaires : des mariages officiels, suivis de peu de divorces. Par contre les Y ont davantage connu le divorce de leur parents et un plus grand nombre a grandi dans des familles monoparentales ou recomposées.

*2.1 Le départ du foyer parental*

Le départ du foyer parental constitue une étape importante dans les sociétés occidentales. Toutefois, au fil du temps, les générations n'ont pas vécu cet événement de la même façon. Non seulement les motivations pour les départs ont changé, mais les générations plus vieilles ont quitté la résidence de leurs parents plus rapidement que les jeunes générations. Si les personnes nées dans la première moitié du XX$^{e}$ siècle quittaient la résidence familiale relativement jeunes au moment de se marier, les jeunes générations non seulement quittent plus tard le foyer familial, mais une plus grande proportion d'entre elles ne le quitte jamais, ou le font à des âges de plus en plus avancés. Ce phénomène existe bel et bien au Canada, plus au Québec que dans le reste du Canada (Beaupré *et al.*, 2006). Cette situation est particulièrement observable chez les hommes. Plusieurs facteurs ont pu provoquer cette situation. La situation économique des années 1980 et 1990, caractérisée par de fortes récessions, mais aussi par de faibles reprises économiques pourrait, en partie, expliquer ce phénomène.

Une autre piste d'explication serait le prolongement des études : les X sont plus instruits que les vieux et les jeunes boomers. Le prolongement des études a pour conséquence de repousser la fin de l'adolescence et ainsi de prolonger l'état de dépendance envers les parents. Un fait est indéniable : les jeunes générations quittent le domicile familial à un âge plus élevé que les plus vieilles générations. Un journaliste résumait ainsi avec humour la situation : « Ils volent de leur propres ailes, mais ils refusent de quitter le nid ».

*2.2 Les mariages et les unions libres*

Les personnes des générations X et Y se marient moins que la génération des baby boomers. Au fil des ans, ce type d'union tend à être remplacé par l'union libre. La figure 2 montre

clairement l'évolution de ce type d'union dans les générations. Les X et les Y, tant chez les hommes que chez les femmes, optent davantage pour l'union libre que leurs prédécesseurs. Il est aussi possible de noter que l'union libre est apparue plus tard dans la vie des vieux boomers que dans les autres groupes. À 25-29 ans, environ 30 % des X vivaient en union libre comparativement à environ 5 % des vieux boomers.

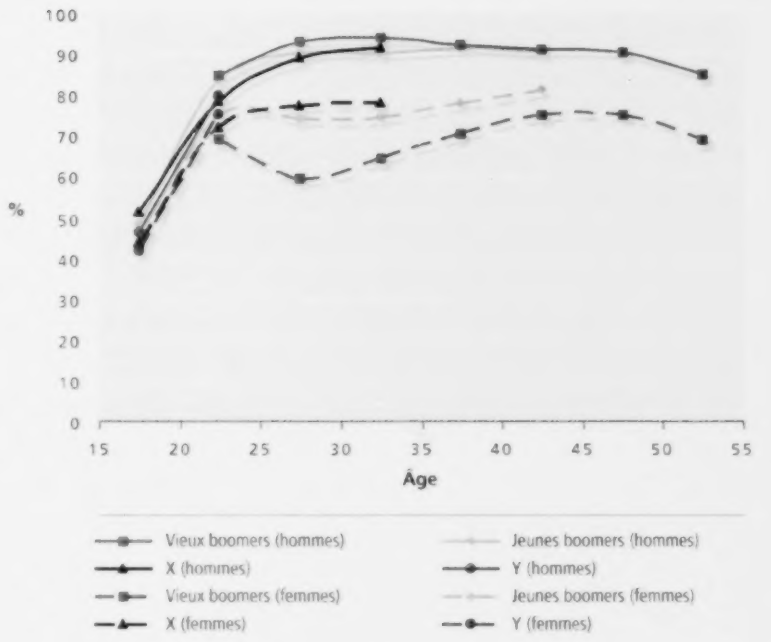
*2.3 La fécondité*

Un constat global : les vieilles boomers, les jeunes boomers et les X (les Y étant encore trop jeunes) auront environ le même nombre d'enfants. La descendance finale, observée et estimée se situe à 1,8 enfant par femme pour les vieilles boomers, 1,6 pour les jeunes boomers et 1,6 pour les X. Bref, toutes ces générations ont des comportements reproductifs en dessous du seuil de remplacement des générations. De plus, il est possible de croire que les jeunes boomers, les X et les Y auront leurs enfants plus tard que les vieilles boomers.

*2.4 L'interruption volontaire de grossesse*

Si ces groupes auront environ le même nombre d'enfants, ils auront aussi recours à l'interruption volontaire de grossesse de façon plus importante. Comme le montre la figure 3, le taux d'interruption volontaire de grossesse a connu une forte augmentation à travers les différentes générations. Les Y seraient celles qui auraient le plus souvent recours à cette pratique, les X n'étant pas très loin derrière. Chez les 20 à 24 ans, les vieilles boomers utilisaient cette pratique à environ 0,6 %, les jeunes boomers à 1,5 %, les X à 3,0 % et les Y à 3,5 %. Concrètement, chez les femmes de moins de 20 ans, le nombre d'avortements a presque doublé entre 1980 et 1998, passant de 3 321 à 6 418 (Charest et Villeneuve, 2002). Bref, cette pratique est beaucoup plus présente dans la vie des jeunes générations que dans celles des plus vieilles.

**FIGURE 2**
**Taux d'activité par âge des hommes et des femmes, au Québec, selon les générations**




Source : Statistique Canada, *Enquête sur la population active*.

## 3. Les X, les Y et le travail

L'analyse de la scolarité des individus donne généralement un bon aperçu du type d'emploi et du revenu qu'auront ces personnes dans l'avenir. Un niveau de scolarité élevé implique généralement un emploi « plus prestigieux » et mieux rémunéré. L'étude de la scolarité revêt donc une importance capitale dans la compréhension du comportement de certaines générations.

De façon générale, les X et les Y sont plus nombreux à détenir des diplômes collégiaux et universitaires que les « baby boomers ». Ce résultat est quand même surprenant. Les réformes scolaires de 1960 et de 1968 au Québec, qui ont eu pour effet de faciliter l'accès à l'éducation pour toutes les classes sociales, ne semblent pas avoir influencé de façon marquée le niveau d'éducation des boomers, qui à ce moment étaient en âge de fréquenter les collèges et universités. Il faut cependant être prudent et se demander si cette situation, favorable

aux X et Y, est reliée à un désir d'approfondissement des connaissances ou à un marché de l'emploi peu favorable?

Le marché du travail québécois a été en constante évolution au cours des dernières années. L'apparition du travail atypique, caractérisé notamment par des horaires non-standards et la hausse du travail autonome, a considérablement bouleversé la dynamique du marché du travail. Toutefois, ces changements ont touché différemment les générations. Par exemple, il est fréquent d'associer les « baby boomers » aux emplois bien rémunérés et bien protégés. À l'inverse, la génération X est perçue comme celle ayant occupé des « McJobs » (Cheung, 1995), des emplois moins bien payés et temporaires. Est-ce que les générations X et Y ont d'aussi mauvaises conditions d'emploi qu'on le prétend souvent?

Si on observe peu de différences pour les taux d'activité, l'analyse des taux de chômage selon les générations nous amène à d'autres conclusions. Du côté des hommes, les jeunes boomers et les X ont connu un taux de chômage plus élevé que celui des vieux boomers. Ces différences sont particulièrement importantes aux jeunes âges, soit entre 15 et 30 ans, rendant compte d'une entrée difficile sur le marché du travail. Toutefois, après ces âges, les écarts tendent à diminuer. En effet, dès 35 ans les taux de chômage sont sensiblement les mêmes. Bien qu'encore jeunes, les Y semblent s'insérer plus facilement sur le marché du travail, en ayant des taux de chômage plus faibles que ceux des autres groupes en début de vie active. Tout comme pour les hommes, les femmes ont connu une entrée difficile sur le marché du travail. Par contre, à l'inverse de ces derniers, les différences se sont vite atténuées. Il est même possible d'affirmer que dans certains cas, la position des femmes X et des Y était nettement plus avantageuse que celle des deux groupes de boomers.

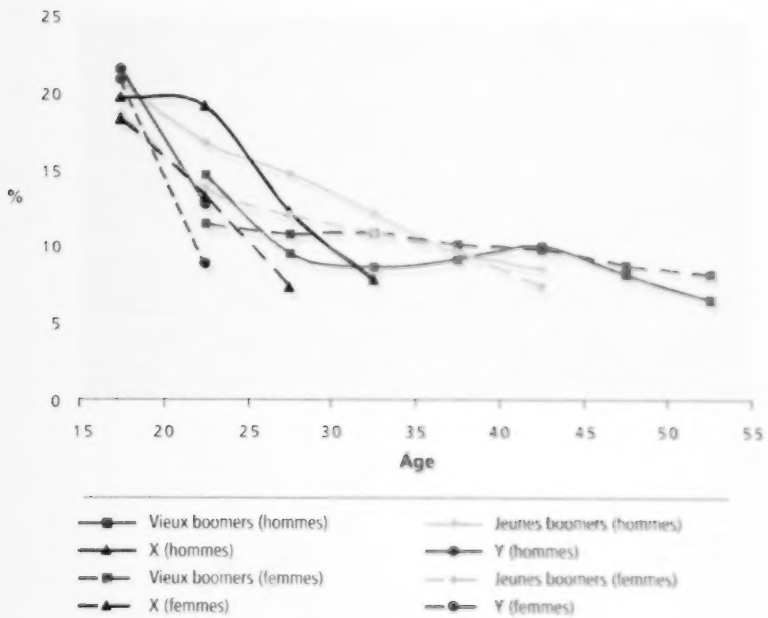
En résumé, il est possible de conclure que les X et les Y ont réussi tardivement à percer les murs du marché du travail. Cependant, il est possible de se demander quel type d'emploi occupent ces derniers.

On fait souvent l'hypothèse qu'une personne occupant un emploi à temps plein est favorisée par rapport à un individu occupant un travail à temps partiel : ici les tendances ne sont pas concluantes tant pour les hommes que pour les femmes.

Un autre indicateur de la qualité des emplois est la place du travail autonome parmi les travailleurs. Le travail autonome est en constante progression au Québec : entre 1981 et 2001 le nombre de personnes étant considéré comme travailleurs autonomes a plus que doublé passant de 230 150 à 376 425 personnes. Toutefois, bien que cette hausse soit impressionnante, la représentation de jeunes à l'intérieur de l'emploi autonome a quant à elle diminuée. Cette situation s'explique par le fait que tous les groupes d'âges ont connu une augmentation du nombre de travailleurs autonomes.

Un dernier point concernant le marché du travail est la vision de

**FIGURE 3**
**Taux de chômage par âge des hommes et des femmes, au Québec, selon les générations**




Source : Statistique Canada, *Enquête sur la population active*.

l'emploi qu'ont les différentes générations. En ayant été confrontés à des réalités différentes, les individus ont par le fait même une vision des choses différente. Les boomers auraient tendance à se soumettre facilement aux contraintes de leur travail. Ces derniers accepteraient, sans trop de problème, de voir grossir leur charge de travail et de faire des heures supplémentaires. À l'inverse, les X ne sont pas enclins à voir leur charge de travail augmenter. Néanmoins, ils sont déterminés à réussir au niveau professionnel. De leur côté, les Y semblent eux aussi vouloir une carrière prolifique. (Voir Howell, Servis et Bonham, 2005). Cependant, étant donné leur âge, il est encore difficile de se prononcer davantage sur ce point.

## 4. Les X et les Y et divers autres aspects sociaux

Les précédentes sections ont présenté les facettes démographiques et économiques des générations X et Y, l'objectif étant de dégager les grandes tendances actuelles dans ces générations. On s'attarde maintenant à cerner ce qui motive ces générations.

### *4.1 La préparation à la retraite*

Selon les spécialistes, il est important que la retraite soit préparée le plus tôt possible dans la vie des personnes.

Au-delà de la participation au Régime des rentes du Québec (RRQ), qui est obligatoire pour les travailleurs, la participation aux Régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) qui représente davantage la volonté d'épargner des individus étant donné que ce programme n'est pas obligatoire. Contrairement aux idées reçues, la participation au REER n'est pas une « affaire » de personnes âgées. Plus précisément, les X, autant les femmes que les hommes, ont un taux de participation au REER plus élevé que celui des autres générations. Cette situation pourrait s'expliquer par les modifications apportées à ce programme au début des années 1990.

Bien que la participation aux REER nous donne un aperçu assez optimiste de la préparation à la retraite que font les jeunes générations, il ne faut pas conclure trop rapidement. Comme nous l'avons présenté dans les pages précédentes, la qualité des emplois et les conditions économiques ont été fort différentes d'une génération à l'autre. De plus, on ne tient pas compte ici des sommes investies, la participation pouvant être plus répandue mais à des niveaux de cotisation plus faibles.

On peut aussi se demander si les jeunes générations ont accès à des programmes d'épargne-retraite complémentaires dispensés par l'employeur aussi généreux que leurs prédécesseurs. Comme le montre la figure 3, il existe une nette différence favorisant les hommes vieux boomers pour la participation aux régimes complémentaires de retraite (RCR). Entre 1980 et 2000, chez les 25 à 29 ans, la participation au RCR est passée de 35 % à environ 22 % (Langis, 2004).

Chez les femmes, la situation est un peu différente. Ce sont les jeunes boomers qui ont eu le taux de participation aux RCR le plus élevé. Cette situation est possiblement due au fait que les vieilles boomers avaient un taux d'activité plus faible que les jeunes boomers. Bien que cette situation soit assez facilement explicable pour les femmes, il est tout de même possible de faire un commentaire général pour les deux sexes. En effet, certaines études montrent une corrélation entre le déplacement des emplois vers des secteurs où la participation aux RCR est plus faible et où la syndicalisation est en baisse. Il y a de plus fort à parier que cette dynamique ne changera pas prochainement.

Dans l'ensemble, il est possible d'affirmer que les jeunes générations, en l'occurrence les X, ont des taux de participation aux RRQ et aux REER assez élevés. Toutefois, si l'on regarde l'ensemble des véhicules d'épargne privés, le portrait est beaucoup moins impressionnant surtout en raison de la nette régression des régimes de retraite à prestations déterminées.

### *4.2 Le monde politique*

Avec les bouleversements des dernières années, il serait légitime de croire que le rapport entre les Y et les figures d'autorité est plutôt mauvais. Il n'en est rien. Bien que la dynamique entre le monde politique et les jeunes soit très différente de celle exercée dans les générations précédentes, elle est néanmoins très bonne au Québec. « Non pas que les jeunes soient moins « politisés », mais on observe chez eux de nouvelles normes d'engagement social ancrées dans l'action directe ponctuelle » (Pronovost et Royer, 2004). Les Y ne semblent pas adhérer à aucun mouvement politique particulier. « Sur le plan politique, aucune idéologie ne semble rassembler, pour l'instant, cette génération » (Martel, 2000). Les Y ne jouent plus le rôle de spectateur, mais empruntent plutôt le rôle d'acteur. Comme il a été possible de le voir avec la grève étudiante du printemps 2005 au Québec, les jeunes (dans ce cas-ci les Y et, dans une moindre mesure, les X) sont plus « politisés » que le veut la croyance populaire. Cette prise de position se manifeste tant par des actions populaires

(contre la mondialisation, la guerre en Irak...) que par des implications directes (par exemple à travers des projets bénévoles).

Selon certains auteurs, cette nouvelle dynamique est liée à la facilité de voyager qu'ont aujourd'hui les jeunes. En 2002, certaines sources estimaient à 50 % le nombre de jeunes ayant quitté, non seulement leur région, mais aussi leur pays. « Les jeunes sont les champions des formes contemporaines de nomadisme, ce qui leur confère une sensibilité internationale que toutes les générations précédentes n'ont pas eue » (Gauthier et Gravel, 2004). De plus, le développement des médias, qui offre une couverture de plus en plus large des problèmes internationaux aurait aussi eu pour effet de sensibiliser davantage cette génération.

## Conclusion

De manière générale, les X et les Y sont assez différents de leurs prédécesseurs. Des différences sont perceptibles au niveau du passé de ces générations, et leurs comportements actuels sont eux aussi distincts : scolarisation plus élevée, moins d'enfants, recours plus fréquent à l'avortement, etc. Bref, les X et les Y empruntent des chemins différents des boomers. Le contexte socioéconomique dans lequel ils ont évolué est lui aussi assez différent. Des récessions au moment de leur entrée sur le marché du travail et la montée du travail autonome ont contribué à des conditions d'emploi moins favorables.

Bien que les X et les Y soient différents des boomers sur certains points, sur d'autres les différences s'atténuent avec le temps. Par exemple, le taux de chômage élevé des X observé en début de vie active a largement diminué. Désormais, à âge égal, les écarts sont minimes.

Il importe aussi de souligner qu'à certains égards, la situation des jeunes boomers n'était pas très éloignée de celle observée chez les X. Par exemple, à quelques reprises, le taux de chômage des jeunes boomers était supérieur à celui des X. De plus, la part de travailleurs autonomes a généralement été plus élevée chez les jeunes boomers que chez les X et les Y. Ce ne sont pas tous les groupes de boomers qui ont bénéficié de conditions avantageuses, à l'inverse, il n'y a pas que la génération X qui a eu la vie difficile.

Que peuvent espérer ces générations pour le futur? Malheureusement, il est difficile de répondre à cette question. Toutefois, les éléments exposés ici laissent supposer que le parcours des X continuera d'être sinueux. À l'opposé, il est possible de croire que celui des Y pourrait être plus paisible.

## Notes

1 Le texte complet de la présente étude, accompagné de tous les tableaux et figures, est disponible en ligne à <http://socserv.socsci.mcmaster.ca/sedap/p/sedap158.pdf>.

2 Jacques Légaré est professeur émérite au Département de démographie de l'Université de Montréal.

3 Pierre-Olivier Ménard est étudiant à la maîtrise au Département de démographie de l'Université de Montréal.

*Les références sont disponibles sur notre site web à www.recherchepolitique.gc.ca.*

# À Calgary, une stratégie ciblée pour les jeunes vulnérables[1]

**Merrill Cooper**
**Guyn Cooper Research Associates**

## Insuffisance d'information et de données

Précisons d'emblée que certaines données ne sont pas disponibles. Elles aideraient à évaluer l'étendue et les paramètres des risques et des difficultés que les jeunes vulnérables et leurs familles doivent affronter. Il s'agit entre autres de données pour Calgary sur :

- les indicateurs du climat et de l'engagement scolaire parmi les jeunes;
- le nombre/pourcentage de parents faisant du bénévolat dans les écoles secondaires, au premier et au deuxième cycle, et la nature de leur participation;
- le nombre/pourcentage de jeunes participant à des organismes ou à des activités communautaires, y compris hors des heures de cours et dans le cadre de programmes de loisirs;
- les indicateurs de la compétence, du soutien et de la supervision des parents;
- les indicateurs de la faim et du manque de nourriture dans les familles;
- le nombre/pourcentage d'élèves du premier et du deuxième cycle du secondaire ayant un emploi durant l'année scolaire et le nombre d'heures qu'ils y consacrent;
- les indicateurs des relations avec les pairs et des amitiés entre les jeunes.

De plus, il n'existe pas de données locales utiles sur les jeunes handicapés et la plupart des indicateurs de risque et de bien-être spécifiques aux jeunes immigrants et autochtones ne sont pas disponibles ou accessibles. Plusieurs raisons expliquent ces lacunes :

- On ne fait ni collecte, ni suivi systématique des données sur certains indicateurs et résultats, en particulier en ce qui a trait aux jeunes handicapés. Dans certains cas, parce qu'il est extrêmement difficile, voire même impossible, de recueillir les données; dans d'autres cas, pour des raisons peu claires.
- Les données sur les risques et les résultats proviennent généralement d'enquêtes menées à l'échelle nationale et les taux de réponse parmi les immigrants et les Autochtones sont souvent insuffisants à l'échelle municipale pour permettre une analyse des résultats et l'élaboration d'un rapport.
- Certaines données sur les jeunes immigrants et autochtones susceptibles de présenter un intérêt sont délibérément laissées de côté de peur qu'elles ne soient mal interprétées ou utilisées à mauvais escient. Par exemple, les données sur la participation à des actes criminels ou à des gangs, spécifiques aux sous-groupes de jeunes.

### Les jeunes vulnérables de Calgary

Une analyse de l'environnement des jeunes vulnérables de Calgary, effectuée récemment à la demande de Centraide Calgary et de sa région révèle qu'une proportion importante de jeunes ne parvient pas à réussir la transition souvent complexe entre l'enfance et l'âge adulte. Centraide désigne ces jeunes sous le nom de

## Les facteurs de risque et de protection

Les risques sont les dangers, pour les personnes ou pour l'environnement, qui augmentent les probabilités qu'un problème survienne. La présence d'un facteur de risque ne garantit pas un effet négatif sur le développement, mais les risques sont plus élevés. Les facteurs de risque sont cumulatifs; la recherche indique clairement que plus le nombre de facteurs de risque auxquels le jeune est exposé est élevé, plus les probabilités qu'il ou elle ait des problèmes dans la vie augmentent. Il faut spécifier que l'échec ne guette pas tous les jeunes touchés par des facteurs de risque. De nombreuses données de recherche indiquent que, pour diverses raisons, certaines personnes sont plus résilientes que d'autres et ont la capacité de sortir psychologiquement intactes de situations à risque élevé.

Les facteurs de protection sont des caractéristiques individuelles et des mesures de protection environnementale qui permettent à un jeune de mieux affronter les problèmes et les stress de la vie. La recherche indique ici aussi que plus le nombre de facteurs de protection auxquels le jeune est exposé est élevé, mieux il ou elle sera en mesure d'éviter les résultats négatifs et de réussir malgré les adversités. Les facteurs de protection contribuent à la résilience, telle que définie ci-dessous.

« jeunes vulnérables ». À Calgary, une proportion importante de jeunes vit dans des conditions précaires et manque de l'essentiel – depuis la nourriture et un logement adéquats jusqu'à l'amour et l'encadrement – dont les jeunes ont besoin pour devenir des adultes en santé, heureux et responsables. Certains jeunes vulnérables risquent de déraper; d'autres, déjà à risque, ont des activités et des comportements dangereux et potentiellement destructeurs.

## La résilience

La résilience est la capacité d'une personne à s'adapter au changement et aux évènements stressants d'une façon saine et avec souplesse. On a déterminé des facteurs individuels contribuant à la résilience, notamment, la sociabilité, l'estime de soi, la compétence basée sur les habiletés, le sentiment de compétence personnelle, la capacité de planifier, les aptitudes cognitives, une perspective positive de la vie, la capacité de résoudre les problèmes, l'optimisme, un contrôle interne, la capacité de gérer le stress et l'esprit d'initiative pour obtenir du soutien. Dans les études, le terme résilience fait référence à une caractéristique des jeunes qui, lorsqu'ils sont exposés à plusieurs facteurs de risque, prennent les mesures appropriées pour surmonter les difficultés et parvenir à s'en sortir. Cependant, « il faut souligner que la résilience est différente du comportement positif. Dans des circonstances stressantes où les ressources sont limitées, les gains d'un individu se font aux dépens de pertes chez un autre, un jeu dont le résultat est nul. Dans ces situations, la résilience peut se manifester par des comportements antisociaux, comme c'est le cas pour les ressources obtenues par la criminalité dans les centres villes » (Sameroff, 2005, p. 4).

L'analyse du contexte indique qu'un certain nombre d'aspects de la situation des jeunes de Calgary se sont améliorés ces dernières années. Parmi tous les jeunes de la ville, les taux de grossesse, de tabagisme et de criminalité ont continué de diminuer et les taux de consommation abusive d'alcool et de drogues auraient soit atteint un palier, soit diminué.

D'autre part, le nombre de jeunes sans-abri a augmenté de façon exponentielle, le taux de réussite aux études secondaires demeure un des plus bas du Canada, le taux d'infections transmises sexuellement augmente et l'usage du crystal meth tout comme la criminalité et la violence qui en découlent semblent grimper. Qui plus est, le nombre de jeunes présentant des problèmes ou une certaine vulnérabilité parmi certains groupes spécifiques augmente, notamment celui des jeunes vivant dans la pauvreté, des sans-abri, des Autochtones, des immigrants et des réfugiés. Par exemple :

- Chez les jeunes autochtones, les taux de tabagisme et de consommation de cannabis sont au moins deux fois plus élevés que pour l'ensemble des jeunes tandis que le taux de consommation de champignons hallucinogènes/mescaline est trois fois plus élevé. De plus, le pourcentage de jeunes autochtones présentant des signes d'abus d'alcool est près de trois fois celui des jeunes en général.
- Chez les élèves dont l'anglais est la langue seconde, le taux de décrochage au secondaire semble deux fois plus élevé qu'ailleurs et seulement la moitié des jeunes autochtones terminent leurs études secondaires.

- La majorité des jeunes des minorités ethnoculturelles ciblées par l'enquête affirment avoir été témoins ou avoir été la cible de discrimination raciale. Les tensions ethnoculturelles s'intensifient.
- Près de la moitié des jeunes de la rue déclarent avoir été enceintes ou avoir mis quelqu'un enceinte et plus d'un jeune sur quatre déclare avoir participé à un trafic sexuel.

Selon l'analyse de l'environnement, l'augmentation du nombre de jeunes vulnérables serait due à l'essor des facteurs de risque dans la ville qui, globalement, compromettent leurs chances de développement physique, social, affectif et cognitif optimal et diminuent leurs chances actuelles et futures de réussir dans la vie. De nombreux facteurs sont présents dans certains groupes et peu de jeunes ne sont touchés que par un ou deux d'entre eux, dont les suivants :

- une proportion élevée de jeunes (22 %) vivent dans une famille monoparentale;
- une augmentation possible du dysfonctionnement familial, comme l'indique l'augmentation des appels à la police en 2005 pour des problèmes de violence familiale auxquels, dans 42 % des cas, des enfants ou des jeunes ont assisté;
- de plus en plus de parents occupent plusieurs emplois pour joindre les deux bouts et, de ce fait, ont moins le temps de superviser leurs enfants;
- de plus en plus de jeunes indépendants et de familles avec enfants ont de la difficulté à satisfaire aux besoins fondamentaux en matière de logement, de nourriture et d'autres nécessités;
- des difficultés à trouver un logement à prix abordable qui ont atteint des proportions critiques;
- malgré la prospérité économique de Calgary, la disparité entre le revenu des personnes les plus riches et celui des plus pauvres de la ville, est sans cesse plus élevée, ainsi que les taux élevés de pauvreté parmi les immigrants et les Autochtones;
- de plus en plus de quartiers présentent des proportions élevées de personnes sans revenu d'emploi, de personnes dont le niveau de scolarité est faible, de taux d'inscriptions scolaires peu élevés parmi les adolescents et les jeunes adultes et de personnes dont les revenus proviennent en grande partie de transferts.

*L'analyse du contexte indique qu'un certain nombre d'aspects de la situation des jeunes de Calgary se sont améliorés ces dernières années. Parmi tous les jeunes de la ville, les taux de grossesse, de tabagisme et de criminalité ont continué de diminuer et les taux de consommation abusive d'alcool et de drogues auraient soit atteint un palier, soit diminué.*

## De plus en plus de problèmes à l'horizon

L'analyse du contexte brosse un portrait assez sombre des prochaines années pour les jeunes vulnérables. On s'attend à ce que la population de jeunes vulnérables ou « troublés » augmente de façon significative au cours des dix prochaines années et peut-être encore par la suite. Alors que la demande pour des travailleurs jeunes, qualifiés et souples augmentera, il est probable que de plus en plus de jeunes se retrouveront au chômage, sans compétences, à la traîne par rapport à leurs pairs et finiront par être complètement marginalisés. Il est probable que les effets combinés de ces problèmes seront plus graves que la somme de leurs composantes. Un plus grand nombre de jeunes, beaucoup ayant des antécédents loin d'être parfaits, privés de travail et subsistant grâce à un faible revenu, qui vivent dans des logements précaires et inadéquats contribueront de façon presque certaine à une gamme de problèmes sociaux graves à Calgary.

La croissance continue de la population et le changement démographique pourraient aggraver ces problèmes.

À Calgary, les enfants et les jeunes autochtones représentent le segment de la population dont la croissance est la plus rapide et, malgré le manque de prévisions solides, on s'attend à ce que leur population double au cours des dix prochaines années. Pendant cette même période, on prévoit que les jeunes immigrants et les jeunes membres de groupes minoritaires visibles représenteront respectivement environ 15 et 33 % des jeunes. Au sein du système éducatif de Calgary, le nombre d'élèves dont l'anglais est la langue seconde a augmenté de 400 % en dix ans et poursuivra son ascension dans un avenir prévisible. Même si tous les autres facteurs de risque demeurent constants, l'augmentation du nombre et de la proportion de jeunes réfugiés, d'élèves dont l'anglais est la langue seconde et de jeunes autochtones signifie que plus de jeunes sont confrontés à un avenir précaire.

Calgary semble négliger ses jeunes vulnérables sur bien des plans et tous les résidants devront en payer le prix au cours des prochaines années. Il n'y a qu'à observer d'autres villes

du Canada, notamment Winnipeg, Saskatoon, Montréal et Toronto, pour réaliser jusqu'à quel point les problèmes peuvent évoluer lorsque les jeunes sont incapables de participer et de contribuer à tout ce que leur ville peut offrir, et d'en bénéficier. Il faut absolument trouver des solutions en matière de politiques et de programmes, et ce, rapidement.

*L'analyse du contexte brosse un portrait assez sombre des prochaines années pour les jeunes vulnérables. On s'attend à ce que la population de jeunes vulnérables ou « troublés » augmente de façon significative au cours des dix prochaines années.*

## La stratégie ciblée de Centraide pour les jeunes de Calgary

En 2005, Centraide Calgary et de sa région s'est engagée à élaborer son Impact Plan for Children and Youth (plan d'action pour les enfants et les jeunes), dont l'objectif consiste à établir une stratégie claire et globale en vue de diriger ses investissements vers les enfants et les jeunes aux divers paliers (services directs, partenariats et collaborations communautaires, élaboration de politiques) pour les trois prochaines années.

Le Plan comprend une stratégie qui cible spécifiquement les jeunes vulnérables. Bien que Centraide s'engage à aider tous les jeunes à réussir, il est évident que les jeunes qui doivent surmonter des obstacles méritent une attention particulière. L'expression « jeunes vulnérables » a été choisie délibérément pour s'assurer que le plan soit centré sur les jeunes et sur l'éventail complet de risques pouvant ébranler leurs chances dans la vie.

À cette fin, Centraide investit dans des programmes et des initiatives en vue de réduire les facteurs de risque qui empêchent le développement positif des jeunes et d'appuyer les facteurs de protection et de soutien qui contribuent à la réussite des transitions chez les adolescents et les jeunes adultes. Les points de transition clés à ces étapes de la vie sont le passage du premier au deuxième cycle du secondaire, l'abandon des études secondaires, le début des études postsecondaires, l'entrée sur le marché du travail et le passage du statut d'enfant à charge à l'indépendance.

En s'appuyant sur une quantité considérable de travaux sur les jeunes vulnérables, Centraide a identifié trois domaines vers lesquels l'investissement sera dirigé au cours des trois prochaines années.

1. *Créer de la résilience dans les familles de jeunes vulnérables.*

   On ne saurait trop souligner l'importance d'une bonne éducation et d'une famille solide pour le développement des enfants et des jeunes et il pourrait s'agir du facteur le plus déterminant pour leur bien-être, à l'exception d'un revenu adéquat.

2. *Faire participer les jeunes en dehors des heures d'école.*

   De nombreux jeunes n'ont aucune supervision et ne participent à aucune activité durant les « heures critiques » (c.-à-d., après l'école, la fin de semaine et durant les vacances scolaires); ils risquent de ce fait d'être impliqués dans des activités dangereuses et malsaines. Chez les enfants et les adolescents, on a établi un lien entre de nombreux problèmes et comportements à risque et le manque de supervision parentale et le fait qu'ils aient à prendre soin d'eux-mêmes.

3. *Améliorer les résultats des jeunes à risque élevé.*

   La recherche a établi que certains résultats en termes de développement sont nécessaires pour réussir la transition entre l'adolescence et la vie adulte. Centraide désire aider les jeunes vulnérables à atteindre ces résultats :

   - l'achèvement des études secondaires, la volonté d'apprendre et une stratégie éclairée et axée sur l'avenir;
   - des aptitudes à l'esprit critique et à l'utilisation de la logique;
   - des valeurs explicites, des relations interpersonnelles positives et des attitudes prosociales;
   - un sentiment d'identité positif et un sentiment d'appartenance, l'autocontrôle et la modération, un degré élevé de raisonnement moral;
   - une bonne santé physique et la volonté d'éviter les comportements à risque.

Afin de s'assurer de la mise en place de ces stratégies et d'un impact optimal, Centraide réunira également un groupe de bailleurs de fonds, facilitera la collaboration entre les intervenants communautaires, déterminera et examinera les questions de politique et évaluera l'efficacité du programme et des projets de politique.

## Note

1 Cet article est une version abrégée de deux documents (Cooper, 2006a,b) rédigés pour Centraide Calgary et de sa région. On trouvera dans ces documents une bibliographie complète des données et résultats présentés dans le présent article.

*Les références sont disponibles sur notre site web à www.policyresearch.gc.ca.*

# Améliorer la qualité de la réglementation

## Responsabilisation et processus de contestation

**James K. Martin[1], Ph.D., CCSA**
**AMC Consulting Group Inc.**

### Introduction

Les administrations publiques modernes s'efforcent depuis longtemps d'améliorer leur mode d'intervention dans leur économie *et* leur société respectives par la réglementation[2], qui a pris diverses formes dans le monde. On a, par exemple, établi des normes en matière de projets réglementaires dans les accords commerciaux (p. ex., les Obstacles techniques au commerce ou les Obligations sanitaires ou phytosanitaires de l'Organisation mondiale du commerce[3]), concernant aussi bien le fondement probatoire des règlements que la transparence du processus de leur réalisation. Dans la même veine, une condition du statut de membre de l'OCDE est d'adhérer à la Recommandation concernant la qualité de la réglementation officielle[4] (qui énonce des normes minimales dans l'élaboration de règlements). En ce qui a trait à l'approche de l'étude d'impact de la réglementation, on observe une convergence d'opinions sur les exigences à respecter en matière de qualité (Jacobs and Associates, 2005, p. 3).

Le gouvernement du Canada a mis en place des politiques et pratiques officielles en vue d'améliorer la qualité de la réglementation dès 1978. Pourtant, en 2004, le Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente (CCERI), ayant trouvé des lacunes, faisait 73 recommandations de modifications et lançait ainsi une nouvelle ronde d'améliorations (Canada, 2004). Reconnaissant que l'administration publique est en soi un art et ne sera jamais « parfaite », il demeure préoccupant qu'au terme de près de trente années d'efforts, des préoccupations subsistent quant à la qualité de l'analyse sous-jacente à la réglementation fédérale.

Le présent article donne une brève description de l'histoire récente de la « réforme de la réglementation » au fédéral, soutient qu'il y a bien eu une amélioration importante et conclut que les progrès ultérieurs dépendront, dans une grande mesure, de l'amélioration de la responsabilisation et de la capacité à rendre l'analyse *plus contestable*[5].

### Un bref historique de la réforme de la réglementation au Canada

*Les années 1970 et le début des années 1980*

Au cours de cette période, un élément essentiel de la réforme de la réglementation est la promulgation, en 1972, de la *Loi sur les textes réglementaires*, qui régit le processus juridique officiel d'établissement de mesures législatives subordonnées (les règlements). Cette Loi établit aussi l'examen des règlements par le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation ou autres textes réglementaires[6] (CMP), afin de veiller à ce que les règlements promulgués correspondent aux champs de compétences conférés par le Parlement du Canada.

Au milieu des années 1970 s'installe la désillusion face à l'efficacité de l'« administration publique ». Le Canada connaît une « stagflation », qui débouche sur l'instauration de contrôles sur les prix et les salaires, une des interventions réglementaires les plus importunes jamais tentées dans l'économie.

En plus des difficultés économiques, le paysage démographique, social et politique évolue rapidement au cours des années 1970. En 1976, l'énoncé de politique du gouvernement du Canada, *La voie à suivre*, reconnaît les limites importantes de l'administration publique et appelle à la modernisation des programmes et politiques.

La fin des années 1970 voit une pléthore de nouvelles politiques,

procédures et organisations destinées à améliorer les programmes de réglementation. Sous l'impulsion d'autres études[7], l'accent est mis sur :

- l'instauration d'un cadre législatif solide pour la réglementation;
- une meilleure analyse pour servir d'assise aux décisions sur les projets de réglementation et les programmes existants;
- une transparence et une participation accrues des parties prenantes au processus réglementaire;
- la réduction au minimum des effets économiques d'une réglementation inadéquate;
- enfin, la création d'organismes de promotion de la réforme.

*Du milieu des années 1980 au début des années 1990*

Le deuxième cycle notable de réforme de la réglementation débute au milieu des années 1980 et se poursuit jusqu'au milieu des années 1990. Au cours de cette période, les réformes permettent de jeter les bases des politiques et processus actuels; il s'agit d'un immense pas en avant.

En 1986, le Cabinet approuve plusieurs mesures importantes proposées par le Groupe de travail chargé de l'examen des programmes (le Groupe de travail Nielsen). Ces mesures visent à redresser les torts économiques les plus insignes causés par les interventions réglementaires, mais aussi à ouvrir le processus de réglementation aux parties prenantes. Les projets comprennent[8] le premier énoncé global de politique du Canada concernant le recours à la réglementation comme instrument gouvernemental et la nomination d'un ministre responsable des affaires réglementaires. En substance, il y a plus de 80 réformes sectorielles, certaines très importantes, comme la déréglementation du secteur des transports, l'élimination du Programme énergétique national et la promulgation d'une nouvelle loi sur la radiodiffusion.

Les réformes comprennent également un nouveau processus de réglementation, plus rigoureux, ouvert et transparent, géré par un nouvel organisme central. Les nouvelles exigences comprennent la prépublication des propositions dans la *Gazette du Canada, Partie I*, la consultation obligatoire des parties intéressées, l'examen politique des principales propositions par des comités du Cabinet et la soumission de résumés d'étude d'impact de la réglementation (REIR).

Le REIR constitue un élément essentiel des changements de processus. Ce nouveau document de prise de décision doit accompagner toutes les propositions de réglementation. Il doit résumer une proposition, cerner les avantages et les coûts connexes, ainsi que les autres options principales et les motifs de leur rejet, et résumer les résultats de la consultation. Les ministres doivent s'en servir pour décider d'approuver ou non une réglementation. Rompant avec la tradition, ces documents de décision du Conseil privé sont publiés en même temps que les règlements. Le public y voit la base des décisions gouvernementales.

Au début des années 1990, on apporte d'importantes modifications aux politiques et processus. En 1991, les ministres deviennent responsables de l'approbation et de la signature des documents de REIR (plutôt que de les considérer comme des documents bureaucratiques approuvés par des fonctionnaires des ministères et agences centrales). En 1992 est émise une nouvelle politique en matière de réglementation sous la forme d'une directive du Conseil du Trésor, axée sur quelques principes essentiels. Un comité parlementaire est créé pour examiner la compétitivité des programmes de réglementation et un examen interne de tous les programmes débute (qui donne lieu à plus de 800 modifications).

La politique de 1992 ne porte pas exclusivement sur l'élaboration de nouveaux règlements; elle aborde des questions de gestion de programmes pour les règlements en place et les nouveaux règlements. Elle renferme notamment l'exigence de mettre en place des politiques appropriées de respect et de mise en application, ainsi que des ressources suffisantes pour remplir les responsabilités connexes du gouvernement.

À la suite de sa promulgation, le Secrétariat du Conseil du Trésor consacre énormément de temps et d'efforts à l'élaboration de lignes directrices destinées à aider les organismes de réglementation à effectuer un meilleur travail, développer des pratiques exemplaires et essayer en général d'assurer aux organismes de réglementation la politique/le processus qui les aidera à faire un travail nettement meilleur.

La Politique de réglementation est modifiée en 1995, mais il ne s'agit que d'une légère réorientation. Les modifications servent à mieux expliquer comment satisfaire aux obligations commerciales, à instaurer des Normes de gestion du processus de réglementation (NGPR) semblables à celles d'ISO 9000, sans toutefois requérir de vérifications périodiques, et à exiger des organismes de réglementation qu'ils accueillent de manière positive les demandes de conformisation aux obligations réglementaires de manières différentes mais aussi efficaces.

En 1999 est instaurée une nouvelle politique sous la forme d'une Directive du gouvernement (c.-à-d., du Cabinet) sur les activités de réglementation, essentiellement identique cependant à la politique de 1995. Cette politique régit actuellement la réglementation au sein de l'administration fédérale.

## La réglementation intelligente : le prochain cycle de réforme

En 2002, au terme d'une évaluation du contexte de réglementation du Canada[9], l'OCDE conclut que le Canada dispose d'un « système de gouvernance de la régulation qui a mûri et fonctionne bien » et est un « pionnier dans de nombreux domaines de la réforme de la réglementation », notamment par la mise en place d'innovations remarquables comme les NGPR. L'évaluation conclut également cependant qu'il est possible d'améliorer de nombreuses pratiques[10] :

- rationaliser davantage les critères de la politique réglementaire;
- conférer un rôle de préconisation accru à la réforme;
- renforcer les capacités de préparer et d'examiner les REIR (on a décelé de nombreuses lacunes dans la qualité des REIR, dans des domaines comme la clarté et la profondeur de l'analyse, les hypothèses sous-jacentes, la qualité des données, les risques et les problèmes abordés, les solutions de rechange véritables à la proposition, etc.);
- mettre en place une évaluation a posteriori systématique mais ciblée de la conformité aux exigences et aux normes de la Politique de réglementation;
- agir pour remédier aux insuffisances subsistant dans le système d'études d'impact de la réglementation (cibler le processus, examiner les quasi-instruments de réglementation, améliorer la formation et la méthodologie);
- réexaminer l'obligation d'étudier des solutions de rechange à la réglementation;
- accélérer la mise en application de l'Accord sur le commerce intérieur.

En mai 2003, le gouvernement fédéral crée le Comité consultatif sur la réglementation intelligente (CCERI) « dans le but de fournir au gouvernement un point de vue externe et des avis d'experts sur la façon dont le gouvernement doit modifier son approche réglementaire pour le Canada du 21e siècle » (Canada, 2004, p. 5).

Publié en 2004, le rapport du Comité, *La réglementation intelligente : une stratégie réglementaire pour le Canada* fait 73 recommandations. Les messages importants à retenir de ce rapport (Canada, 2004, p. 11) sont la nécessité :

- d'une coopération et d'une coordination plus approfondies au Canada;
- d'une approche plus stratégique internationale de la coopération en matière de réglementation;
- d'un meilleur reflet des points de vue des principales parties prenantes;
- d'une plus grande attention portée aux résultats;
- de meilleurs mécanismes de rendement et de reddition de comptes;
- enfin, d'un changement de culture parmi les organismes de réglementation (reposant sur une meilleure formation et un engagement clairement exprimé).

Le gouvernement du Canada publie son Plan d'action en réponse au rapport du CCERI en mars 2005. Ce Plan renferme plusieurs initiatives sectorielles, des nouvelles politiques d'encadrement et des orientations pour aider les organismes de réglementation à mieux faire leur travail, un meilleur cadre de collaboration internationale en matière de réglementation (aujourd'hui relié au Partenariat pour la sécurité et la prospérité, mais le Plan d'action ne renfermait pas d'initiatives en vue de renforcer l'Accord sur le commerce intérieur) et, enfin, un certain nombre de changements de processus destinés à rationaliser l'élaboration de réglementations grâce à un nouveau système de triage des propositions (qui vise également à permettre au SCT de cibler sa contestation sur les propositions les plus importantes).

Il est encore trop tôt pour évaluer l'efficacité du Plan d'action en tant que projet de réforme. Tirant profit des exercices antérieurs de réforme résumés plus haut, on peut dire que le succès du projet de réglementation intelligente dépendra fortement de mécanismes efficaces pour s'assurer de la responsabilisation et de la contestabilité.

*Le Plan d'action sur la réglementation intelligente comporte des initiatives afin d'améliorer l'orientation et la formation, mais cela suffira-t-il? Certains, comme William Stanbury, ont soutenu qu'une meilleure responsabilisation est la clé de la réussite de l'amélioration de la qualité des études d'impact de la réglementation.*

## Une voie vers l'avant

Le Plan d'action sur la réglementation intelligente comporte des initiatives afin d'améliorer l'orientation et la formation, mais cela suffira-t-il? Certains, comme William Stanbury[11], ont soutenu qu'une meilleure responsabilisation est la clé de la réussite de l'amélioration de la qualité des études d'impact de la réglementation[12].

Stanbury a soutenu en 1992 que c'est l'autodiscipline qui manquait et qu'il fallait améliorer les mécanismes de

responsabilisation. Sur les 28 recommandations faites par Stanbury[13], peu ont été adoptées par le comité parlementaire. Peut être parce que certaines – par exemple, l'examen des principales initiatives de réglementation par des comités permanents – étaient déjà en place; d'autres ne constituaient que des ajustements mineurs. Sa thèse fondamentale était toutefois, selon moi, on ne peut plus exacte.

Il est possible de trouver des mécanismes plus efficaces pour s'assurer de la responsabilisation et de la contestabilité, qui amélioreront la responsabilisation envers le public et le Parlement. On peut, par exemple améliorer l'information sur la réglementation fournie au Parlement; et imposer aux différents organismes de réglementation une plus grande responsabilisation devant les comités parlementaires, qui pourraient procéder à un examen plus en profondeur des programmes et des réglementations.

On peut aussi avancer que la qualité de l'analyse, et celle de la réglementation qui en découle, sera améliorée s'il y a une plus grande « contestabilité » des idées, de l'analyse et des décisions. Cela exige un meilleur flux d'information pertinente avant et après la prise de décisions, une capacité renforcée d'utiliser cette information et de nouvelles possibilités de « débattre » (sans toutefois renverser les traditions de décision collective du Cabinet).

Voici pour suivre cinq idées en vue d'atteindre une responsabilisation et une contestabilité plus grandes.

*1. Diffuser l'information sur le rendement du système de réglementation*

D'aucuns soutiennent depuis longtemps que l'impact de la réglementation sur la compétitivité est essentiellement dû à la combinaison de l'impact de nombreux règlements (c.-à-d., l'ensemble du système de réglementation). Pour régler cet aspect de l'information sur le rendement, le président du Conseil du Trésor pourrait présenter un rapport annuel au Parlement sur le fonctionnement de l'ensemble des programmes. Ce rapport pourrait énumérer les programmes (150 environ en 1984), le nombre/la taille des nouveaux projets de réglementation, le coût des programmes pour l'administration publique, ainsi qu'une estimation de l'ensemble des coûts économiques (coûts administratifs ou paperasserie, coûts de conformisation et coûts en bien-être social). Il pourrait aussi estimer les avantages et les coûts de toutes les initiatives de l'année précédente.

*La clé du respect de toute politique publique – y compris la politique du gouvernement du Canada en matière de réglementation – consiste à s'assurer de la mise en place de mécanismes efficaces de responsabilisation.*

Avec le temps, les parlementaires et le public peuvent tirer énormément d'éléments de cette information pour déterminer si la réglementation devient, dans l'ensemble, plus rentable. Il convient de signaler que le Plan d'action sur la réglementation intelligente stipule que des initiatives seront prises pour améliorer l'information sur le rendement de la réglementation.

Présenter des rapports annuels n'est pas chose facile. La collecte de données adéquates, surtout l'élaboration de données de référence, présenterait de véritables difficultés. Néanmoins, les Américains ont relevé ce défi (l'Office of Management and Budget publie ce genre de rapport chaque année à l'intention du Congrès[14]) et le gouvernement du Canada peut certainement élaborer des procédures adéquates avec le temps.

Une recommandation plus radicale serait d'instaurer de force la « discipline » dans la conception de programmes de réglementation en se concentrant sur les coûts totaux par la création d'un budget de réglementation[15], mais ce genre d'initiative présente d'importants inconvénients (et avantages). Cependant, avant même de songer à prendre cette direction, il faudrait pouvoir obtenir une information raisonnablement appropriée sur les coûts.

*2. Renforcer l'examen parlementaire*

Il a déjà été mentionné que des comités parlementaires permanents peuvent examiner les programmes de réglementation. On peut soutenir, en fait, que les comités permanents ont déjà la responsabilité politique d'examiner l'efficacité des programmes, et ne devraient donc pas nécessiter d'autres encouragements ni réclamer de nouvelles ressources importantes. Bien sûr, la mesure dans laquelle les comités permanents souhaitent s'aventurer en terrain réglementaire peut varier.

Cependant, le pouvoir parlementaire sur la réglementation serait renforcé si l'on étayait le mandat[16] du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation ou autres textes réglementaires d'examiner et de commenter la pertinence des REIR. Ce Comité devrait bien sûr pouvoir compter sur des ressources humaines et financières additionnelles.

Son pouvoir actuel de recommander la révocation au Parlement pourrait être étendu à des cas où un REIR donne de l'information trompeuse qui aurait exercé une influence

significative sur les débats publics ou aurait empêché un débat fructueux.

Le CMP a concentré son attention sur des questions de rédaction juridique, une fonction importante, mais il serait naturel d'étendre son mandat – il examine déjà en détail chacune des réglementations – à l'examen de la qualité des analyses publiées.

Cette mesure reconnaît l'importance critique de mettre une bonne information à la disposition du public en remplacement du processus parlementaire intégral et ouvert de la promulgation de lois.

*3. Augmenter la responsabilisation*

La clé du respect de toute politique publique – y compris la politique du gouvernement du Canada en matière de réglementation – consiste à s'assurer de la mise en place de mécanismes efficaces de responsabilisation.

La nouvelle *Loi fédérale sur la responsabilité* renferme le concept de la désignation des sous-ministres comme « administrateurs des comptes » de leur ministère. Pour l'essentiel, cela signifie que l'administrateur général du ministère est personnellement responsable devant le Parlement du respect par son ministère des politiques du Conseil du Trésor. Il est absolument impossible de se retrancher derrière l'excuse « d'avoir suivi les ordres » lorsqu'on est appelé à comparaître devant un comité parlementaire.

La nouvelle *Loi* peut donc promouvoir « l'autodiscipline » dont parlait Stanbury[17] et la nouvelle directive gouvernementale sur la réglementation (qui fait partie du Plan d'action sur la réglementation intelligente) pourrait être émise sous forme de directive du Conseil du Trésor.

Il y aurait plusieurs effets à cela. Premièrement, étant promulguée en vertu de l'article 7 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, la directive aurait une base législative claire. Nul ne devrait s'en remettre aux conventions.

Deuxièmement, le traitement réservé en vertu de la nouvelle *Loi fédérale sur la responsabilité* diffère selon que le Conseil du Trésor ou le Cabinet émet la directive sur la réglementation. Cette loi rend les administrateurs généraux des ministères responsables individuellement devant les comités parlementaires de veiller au respect des politiques et directives gouvernementales. Et cela comprend la politique sur la réglementation peu importe la manière dont elle est émise. Cependant, si la directive était émise par le Conseil du Trésor, la nouvelle loi exigerait alors des administrateurs généraux des ministères qu'ils consignent par écrit, auprès du Secrétariat du Conseil du Trésor, tout désaccord avec les ministres quant à l'application de la politique de réglementation. Cela servirait d'élément déclencheur à l'examen et à la décision, par le Conseil du Trésor, sur la question et le dépôt d'un rapport de décision devant la Vérificatrice générale. Comme les administrateurs généraux des ministères auraient accès à un mécanisme de recours autorisé, ils pourraient être tenus responsables par les comités en cas d'infraction à la directive gouvernementale sur la réglementation. Les particuliers ou les organismes qui estiment qu'une infraction grave à la politique a été commise pourraient demander aux parlementaires de faire enquête et de mettre en cause l'administrateur général du ministère en question.

Lorsqu'il a discuté de cette question avec un comité du Sénat, Jayson Myers, vice-président des Manufacturiers et Exportateurs du Canada, a déclaré : « Nous estimons que ce genre de mesures [*la publication de la directive gouvernementale sur la réglementation par le Conseil du Trésor*], accompagnant les dispositions du projet de loi fédéral sur la responsabilité, permettrait de favoriser le respect de la politique de réglementation des gouvernements, par les ministères et les organismes de réglementation, et ferait en sorte que l'application des règlements soit plus efficace pour l'ensemble des Canadiens[18]. »

*4. Arriver à une meilleure analyse*

Une possibilité à envisager est la création et le financement d'un nouvel organisme quasi-gouvernemental chargé de remettre en cause la qualité de l'analyse dans le système de REIR ou, dans certains cas, dans les exercices d'élaboration des politiques, à différentes étapes. Dans le cas de réglementations importantes, l'entité pourrait intervenir au stade de l'élaboration de la méthodologie et, dans celui des vastes réglementations, aux stades de la prépublication et de l'approbation. En fournissant conseils, orientation et commentaires détaillés aux ministères et agences, cet organisme contribuerait à régler bon nombre de problèmes de capacité notés par l'OCDE dans son évaluation du Canada.

L'organisme pourrait effectuer ces évaluations à l'intention tant du ministre du ministère d'origine que de celui qui est chargé du Conseil du Trésor.

Il pourrait aussi publier une évaluation annuelle de la pertinence de l'information sur le rendement des programmes examinés dans les rapports de rendement ministériels et celle des REIR par ministère, et formuler des commentaires sur le projet de rapport annuel du président du Conseil du Trésor (voir l'option 1 ci-dessus), qui pourraient être publiés avec le rapport.

Le fait de pouvoir compter sur l'analyse impartiale d'un « tiers »

peut en accroître la crédibilité. Une publication du Conference Board (2005), *Rebuilding Trust in Canadian Organizations*, signale une baisse généralisée de la confiance envers les institutions. Elle propose ensuite d'améliorer cette confiance en ayant plus souvent recours à des « intermédiaires de confiance ». Ces intermédiaires rassureraient les auditoires sceptiques. Les ministres et intervenants peuvent faire davantage confiance à l'analyse (c.-à-d., l'utiliser) si la remise en question de l'analyse est l'œuvre d'un intermédiaire de confiance et est rendue publique. L'expérience australienne a démontré que le recours à des tiers incite à effectuer dès le départ une bonne analyse.

*5. Vérifier périodiquement les NGPR*

Une dernière suggestion pour améliorer la responsabilisation est de demander au Secrétariat du Conseil du Trésor de vérifier le respect des NGPR actuellement obligatoires (mais non vérifiées) par les ministères et agences les plus actifs sur le plan de la réglementation.

## Conclusion

La réforme réglementaire connait du succès depuis longtemps au Canada. Le système dans son ensemble est beaucoup meilleur qu'il y a trente ans, au début de ces efforts. Le processus est infiniment meilleur et, en dépit des problèmes, l'étude d'impact a également été améliorée.

Néanmoins, le CCERI a relevé la nécessité d'autres changements. Le Plan d'action sur la réglementation intelligente renferme d'importantes initiatives, mais il pourrait tirer de grands avantages d'une attention plus grande accordée à l'amélioration de la responsabilisation et de la contestabilité dans le cadre du système.

Cinq idées pratiques ont été avancées pour y parvenir. Sans être particulièrement nouvelles, elles peuvent arriver à point nommé et ne sont certes pas coûteuses à la lumière du coût annuel de la réglementation fédérale de l'économie[19].

## Notes

1 James K. Martin est président, JK&E Martin Consulting Inc. et associé principal de l'AMC Consulting Group Inc. Entre 1991 et 1996, il a été directeur exécutif, Affaires réglementaires, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.

2 On peut définir la réglementation comme des « règles » ou des « restrictions » concernant le comportement que les personnes et les organismes sont tenus de respecter par la loi, qui prévoit des pénalités en cas de non-respect.

3 Voir Secretariat du GATT (1994).

4 OCDE (1996) renferme la liste de contrôle de référence initiale de l'OCDE sur la prise de décision en matière de réglementation. Les principes directeurs de l'OCDE en matière de qualité et de performance réglementaires ont été mis à jour en 2005.

5 Les mécanismes de responsabilisation et de contestation peuvent entraîner les changements de comportement nécessaires au sein des organismes de réglementation.

6 Comité mixte de la Chambre des communes et du Sénat.

7 Ces études comprenaient le rapport de 1979 de la Commission Lambert, qui mettait l'accent sur la responsabilisation, le rapport de 1980 du Conseil économique, qui cernait un certain nombre d'échecs importants dans la réglementation de l'administration fédérale canadienne, le rapport de 1980 de la Commission de réforme du droit critiquant la manière dont ces organismes étaient gérés, et le rapport de 1980 du Groupe de travail parlementaire en matière de réforme de la réglementation.

8 Pour une description intégrale, voir Bureau de Privatisation et des Affaires Réglementaires (1988).

9 L'examen des pratiques canadiennes effectué par l'OCDE en 2002 soulignait que le Canada disposait d'un système de gouvernance de la réglementation qui a mûri et fonctionne bien, avec des institutions, procédures et autres instruments de réglementation formant un ensemble efficient, transparent et responsable. Voir OCDE, *La réforme de la réglementation au Canada*, Paris, 2002. Disponible à l'adresse <http://www.oecd.org/dataoecd/47/44/1960490.pdf>.

10 Ibid, page 51.

11 Dans cet historique complet, voir en particulier le chapitre 8 dans William Stanbury, « La réforme du processus de réglementation fédérale au Canada, 1971-1992 », publié dans le cadre des *Procès-verbaux et témoignages du Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité du Comité permanent des finances*, troisième session de la trente-quatrième législature, fascicule 23, Chambre des communes.

12 Pour une vision globale de ce qu'on entend par « qualité » d'une EIR, voir Scott Jacobs, *Les tendances internationales dans les études d'impact de la réglementation : leçons pour le Canada*, un document de travail du Projet de recherche sur les politiques du gouvernement du Canada disponible sur le site web du PRP à l'adresse <www.rechercheppolitique.gc.ca>.

13 Voir Stanbury (1992), chapitre 8.

14 Voir Office of Management and Budget, *Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations*, disponible pour plusieurs années à l'adresse <http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg/regpol-reports_congress.html>.

15 Voir une description de ce concept dans Stanbury (1992), chapitre 8.

16 Le lecteur pourra trouver ce mandat dans Marleau et Monpetit (2000).

17 Voir Stanbury, chapitre 8, op. cit.

18 Voir les Procès-verbaux du Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles, fascicule 12, procès-verbaux, le 18 octobre 2006.

19 L'Institut Fraser (2001) a estimé les coûts de conformité de la réglementation fédérale à plus de 68 milliards de dollars par an, auxquels il faut ajouter plus de 3 milliards de dollars par an en coûts administratifs.

*Les références sont disponibles sur notre site web à <www.rechercheppolitique.gc.ca>.*

# Le dilemme de l'écosystème
## La discordance entre nature et culture

**Justin Longo**[1]
Université de Victoria

**R. Anthony Hodge**
Anthony Hodge Consultants Inc.

### Introduction

À la suite des progrès réalisés depuis 40 ans en matière de réflexion et de pratique à divers endroits, notamment dans les régions des Grands Lacs, de la mer Baltique et de la Méditerranée, on a mis en œuvre au cours des 25 dernières années des concepts de gestion axée sur les écosystèmes sur la côte Ouest du Canada, plus précisément pour l'écosystème du bassin de Géorgie. Il était naturel de prendre cette mesure : le bassin de Géorgie représente un écosystème bien défini, dont la population croît rapidement et il fait face à de plus en plus d'agressions résultant d'activités humaines. D'autre part, les mesures institutionnelles relatives aux conditions environnementales de cette région transfrontalière ont couvert une gamme complexe de mécanismes internationaux, fédéraux, provinciaux, étatiques, régionaux, locaux et tribaux/des Premières nations. Il n'existait pas d'endroit plus approprié au concept écosystémique comme moyen de gestion de l'impact des activités humaines sur l'environnement naturel. C'est du moins ce qu'il semblait.

Dans le présent article, nous jetons un regard sur la situation de l'écosystème du bassin de Géorgie et avançons que, dans ce cas, les frontières de l'écosystème naturel ne correspondent pas aux frontières du « système culturel » tel que mis en évidence par le concept du « sentiment d'appartenance ». Cette discordance peut expliquer pourquoi la mise en place d'approches de gestion axée sur les écosystèmes n'a reçu qu'une réponse mitigée de la part des responsables de l'élaboration des politiques, des politiciens et du public en général. On peut en tirer un enseignement, à savoir qu'en présence d'un tel désaccord, les approches de gestion axée sur les écosystèmes risquent d'être moins efficaces. Inversement, lorsque les frontières écosystémiques et culturelles sont en harmonie, on peut s'attendre à ce qu'une telle approche soit plus facilement acceptée. Il s'agit ici de bien saisir la concordance relative entre les frontières écosystémiques et le « sentiment d'appartenance » de la population.

### La gestion axée sur les écosystèmes

La gestion axée sur les écosystèmes consiste en une approche intégrée de la gestion des terres et des ressources qui tient compte d'un écosystème entier[2] et cherche à maintenir cet écosystème dans une condition saine, productive et résiliente afin qu'il puisse fournir aux humains les services qu'ils désirent et qui leur sont nécessaires (McLeod *et al.*, 2005). Par opposition à la « gestion écosystémique », la gestion axée sur les écosystèmes privilégie la gestion des activités humaines et leur impact sur l'écosystème plutôt que d'essayer de gérer la dynamique naturelle des écosystèmes. La popularité et l'application de la gestion axée sur les écosystèmes se sont accrues au cours des dernières années et des programmes s'en sont inspiré, notamment les initiatives nationales axées sur l'écosystème d'Environnement Canada[3].

Il existe beaucoup de documentation sur la gestion axée sur les écosystèmes. Dans les années 1970, *l'Accord Canada-États-Unis relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs* a donné lieu à la création du Groupe de consultation sur la pollution due à l'utilisation des terres (PLUARG). Grâce aux études menées par le PLUARG, l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs a consolidé l'approche écosystémique de la gestion des Grands Lacs[4].

### Le concept du sentiment d'appartenance

Au cours des 30 dernières années, on a développé le concept du « sentiment d'appartenance » afin de mieux

FIGURE 1

**L'écosystème de la région transfrontalière du bassin de Géorgie et de Puget Sound**

comprendre la relation entre les individus et les écosystèmes dans lesquels ils vivent. Malgré cette évolution, l'expression, en tant que concept de gestion des terres et des ressources, demeure vague et controversée (Williams et Stewart, 1998). Néanmoins, on la trouve de plus en plus ces dernières années dans des textes variés, des articles spécialisés aux publications gouvernementales. Mais malgré les efforts des gestionnaires de ressources et des universitaires visant à appliquer le sentiment d'appartenance au concept de gestion axée sur les écosystèmes, la contribution du concept de sentiment d'appartenance à la gestion appliquée des terres et des ressources a été minimale (Stedman, 2003).

Les textes qui traitent du sentiment d'appartenance s'appuient sur l'observation selon laquelle les personnes ou les groupes s'identifient à un lieu géographique en fonction de leur expérience et de leur interaction avec celui-ci. Bien qu'on puisse définir l'espace géographique à l'aide de principes géométriques de direction et de distance, cet espace ne devient un lieu d'appartenance que lorsque les humains y vivent et « lui donnent de la valeur » (Tuan, 1977, p. 6). Deux définitions du sentiment d'appartenance s'appuient sur ce concept :

> [traduction] « un ensemble de significations, de convictions, de symboles, de valeurs et de sentiments que les personnes ou les groupes associent à une localité en particulier » (Williams et Stewart, 1998, p. 19), et [traduction] « l'importance d'un environnement pour une personne ou un groupe en fonction de leur expérience de cet environnement » (Stedman, 2003, p. 822).

Deux termes ressortent de ces définitions : signification et expérience. L'importance de la *signification* peut être illustrée par rapport à une forêt, par exemple, qui peut signifier une étendue sauvage pour une personne, un endroit pour y vivre pour une autre et un espace de loisirs pour une troisième. Les significations sont aussi solides l'une que l'autre, chacune est fondée sur l'expérience de chaque personne et elles sont toutes légitimes. Le fait que les trois (et d'autres) peuvent exister simultanément explique pourquoi les conflits portant sur la gestion des terres et des ressources sont si difficiles à résoudre (Stedman, 2003). L'*expérience* est également importante; en effet, l'expérience d'une personne avec un environnement a une incidence sur son sentiment d'appartenance. Relph (1976) décrit le sentiment d'appartenance comme un long continuum d'expériences : plus une personne accumule d'expériences, plus son sentiment d'appartenance s'intensifie. Cette idée conduit à l'observation selon laquelle les personnes qui ont plus d'expériences au sein d'un environnement (p. ex., un résidant ou un membre actif de la communauté, etc.) auront un sentiment d'appartenance plus fort qu'une personne qui n'y vit pas.

## Un exemple concret : le bassin de Georgie

L'écosystème du bassin de Georgie – qu'on appelle également la région du bassin de Georgie/Puget Sound –

**FIGURE 1**
**L'écosystème de la région transfrontalière du bassin de Géorgie et de Puget Sound**

comprendre la relation entre les individus et les écosystèmes dans lesquels ils vivent. Malgré cette évolution, l'expression, en tant que concept de gestion des terres et des ressources, demeure vague et controversée (Williams et Stewart, 1998). Néanmoins, on la trouve de plus en plus ces dernières années dans des textes variés, des articles spécialisés aux publications gouvernementales. Mais malgré les efforts des gestionnaires de ressources et des universitaires visant à appliquer le sentiment d'appartenance au concept de gestion axée sur les écosystèmes, la contribution du concept de sentiment d'appartenance à la gestion appliquée des terres et des ressources a été minimale (Stedman, 2003).

Les textes qui traitent du sentiment d'appartenance s'appuient sur l'observation selon laquelle les personnes ou les groupes s'identifient à un lieu géographique en fonction de leur expérience et de leur interaction avec celui-ci. Bien qu'on puisse définir l'espace géographique à l'aide de principes géométriques de direction et de distance, cet espace ne devient un lieu d'appartenance que lorsque les humains y vivent et « lui donnent de la valeur » (Tuan, 1977, p. 6). Deux définitions du sentiment d'appartenance s'appuient sur ce concept : [traduction] « un ensemble de significations, de convictions, de symboles, de valeurs et de sentiments que les personnes ou les groupes associent à une localité en particulier » (Williams et Stewart, 1998, p. 19), et [traduction] « l'importance d'un environnement pour une personne ou un groupe en fonction de leur expérience de cet environnement » (Stedman, 2003, p. 822).

Deux termes ressortent de ces définitions : signification et expérience. L'importance de la *signification* peut être illustrée par rapport à une forêt, par exemple, qui peut signifier une étendue sauvage pour une personne, un endroit pour y vivre pour une autre et un espace de loisirs pour une troisième. Les significations sont aussi solides l'une que l'autre, chacune est fondée sur l'expérience de chaque personne et elles sont toutes légitimes. Le fait que les trois (et d'autres) peuvent exister simultanément explique pourquoi les conflits portant sur la gestion des terres et des ressources sont si difficiles à résoudre (Stedman, 2003). L'*expérience* est également importante; en effet, l'expérience d'une personne avec un environnement a une incidence sur son sentiment d'appartenance. Relph (1976) décrit le sentiment d'appartenance comme un long continuum d'expériences : plus une personne accumule d'expériences, plus son sentiment d'appartenance s'intensifie. Cette idée conduit à l'observation selon laquelle les personnes qui ont plus d'expériences au sein d'un environnement (p. ex., un résidant ou un membre actif de la communauté, etc.) auront un sentiment d'appartenance plus fort qu'une personne qui n'y vit pas.

## Un exemple concret : le bassin de Géorgie

L'écosystème du bassin de Géorgie – qu'on appelle également la région du bassin de Géorgie/Puget Sound –

comprend le bassin hydrographique regroupant le détroit de Géorgie, le détroit Juan de Fuca et le Puget Sound (figure 1). Cette région est également appelée mer des Salish, en référence aux Salish du littoral, dont le territoire correspond sensiblement à la région du bassin de Géorgie/Puget Sound. La région représente bien l'image qu'évoque la côte Ouest : montagnes, rivières, forêts pluviales, îles et fjords. Vancouver et Seattle, deux grandes portes économiques vers l'Asie et le Pacifique, en font partie, ainsi que Victoria, la capitale de la Colombie-Britannique, Olympia, la capitale du Washington et des dizaines de petites collectivités.

La croissance de la population est inévitable, étant donné le climat tempéré, le cadre naturel impressionnant et la qualité de vie de la région. Près de trois millions de personnes au Canada et quatre millions aux États-Unis vivent actuellement dans cette région biogéographique. En Colombie-Britannique, deux personnes sur trois habitent la région du bassin de Géorgie, qui représente moins de 3 % du territoire de la province. Cela se traduit par une densité de population plus de vingt fois supérieure à la moyenne provinciale. Au cours des 25 dernières années, la population de la région du bassin a plus que doublé et on prévoit qu'en 2020, elle atteindra quatre millions de personnes au Canada et dépassera les cinq millions aux États-Unis (Environnement Canada, 2003a).

Cette croissance démographique a donné lieu à une augmentation spectaculaire des agressions contre l'écosystème naturel, les infrastructures construites par les humains, la gestion publique et d'autres aspects des systèmes sociaux. Des problèmes environnementaux ont surgi, notamment la détérioration de la qualité de l'air, dominée par de fortes concentrations d'ozone dans les basses couches de l'atmosphère; les problèmes de qualité de l'eau liés aux effluents industriels, aux eaux usées municipales, à l'évacuation en milieu marin et aux accidents écologiques; les problèmes en matière de quantité d'eau liés à l'absence d'une gestion efficace des eaux souterraines ainsi qu'aux infrastructures de stockage limitées; les pertes dans la biodiversité et l'habitat des poissons et de la faune dues à l'empiètement humain; les problèmes de gestion des déchets liquides et solides; la transformation des terres agricoles en vue d'une autre utilisation; l'érosion du sol; les taux élevés de consommation d'énergie et un éventail de problèmes liés au système de transport. Un rapport sur les indicateurs déposé récemment indique que les conditions s'aggravent en ce qui a trait aux changements urbains et forestiers, à la qualité des lacs, des ruisseaux et des rivières, aux espèces marines en péril, aux substances toxiques chez les phoques marins et à la qualité de l'eau de mer (US EPA, 2006).

*Les textes qui traitent du sentiment d'appartenance s'appuient sur l'observation selon laquelle les personnes ou les groupes s'identifient à un lieu géographique en fonction de leur expérience et de leur interaction avec celui-ci. Bien qu'on puisse définir l'espace géographique à l'aide de principes géométriques de direction et de distance, cet espace ne devient un lieu d'appartenance que lorsque les humains y vivent et « lui donnent de la valeur ».*

## Les initiatives institutionnelles relatives au problème du bassin de Géorgie

On a pris conscience de la nécessité d'aborder les problèmes auxquels est confronté l'écosystème du bassin de Géorgie dans une perspective écosystémique il y a plus de 35 ans (Paish et associés, 1970; Canada, 1971). Dans les années 1970 et 1980, les problèmes soulevés ont permis de comprendre qu'il était important de gérer la croissance démographique de la région en considérant les détroits de Géorgie et Juan de Fuca et le Puget Sound comme un seul système intégré (Barker, 1974). Malgré ces initiatives initiales et l'intensification des pressions démographiques dans la région, les mesures institutionnelles ont tardé à venir.

À la fin des années 1980, on a commencé à entendre des appels en faveur d'une stratégie de gestion biorégionale de la croissance à l'échelle du bassin de Géorgie. En 1991, la Table ronde de la Colombie-Britannique sur l'environnement et l'économie a inauguré l'Initiative du bassin de Géorgie. Dans son rapport de 1991, la Table ronde a abordé les questions de gestion de la croissance dans une perspective biorégionale et a recommandé la collaboration des pouvoirs publics canadiens et américains aux niveaux fédéral, étatique, local et régional. Elle a recommandé, en particulier pour les procédures de planification régionale, d'adopter une approche écosystémique orientée vers deux objectifs principaux : favoriser l'augmentation de la densité résidentielle et le développement de collectivités compactes, et modifier les comportements individuels en matière de transport en encourageant le transport en commun et le covoiturage (TRCBEE, 1993).

Certains des éléments clés de l'Initiative du bassin de Géorgie, abandonnée en 1996, en même temps que la dissolution de la Table ronde, se

retrouvent dans l'Initiative de l'écosystème du bassin de Géorgie (IEBG) d'Environnement Canada. Les partenaires officiels de l'IEBG, lancée en 1998, étaient les suivants : Santé Canada, Pêches et Océans Canada, le British Columbia Ministry of Municipal Affairs et le British Columbia Ministry of Environment, Lands and Parks. L'IEBG était un plan d'action intégré à structure horizontale, fondé sur des données scientifiques et visant à améliorer la durabilité des écosystèmes. En mettant l'accent sur l'action communautaire pour la protection des écosystèmes, cette initiative avait pour objectif d'améliorer la coordination et la collaboration entre les intervenants en matière d'écosystèmes de tous les niveaux – gouvernementaux ou non[5].

De son côté, Environnement Canada a renouvelé l'IEBG sous la forme du Plan d'action du bassin de Géorgie (PABG), un projet quinquennal (2003-2008) en collaboration horizontal pour la région du Pacifique et du Yukon du programme d'initiatives axées sur l'écosystème d'Environnement Canada. Le cadre de travail du partenariat du PABG vise à intégrer les priorités sociales et économiques de la région aux efforts en vue de protéger et de restaurer la santé de l'écosystème. Les partenaires d'Environnement Canada sont Pêches et Océans Canada, Parcs Canada, la province de la Colombie-Britannique (BC Ministry of Environment) et les Salish du littoral. Plus d'une centaine d'autres partenaires contribuent à ce projet, notamment les collectivités salish, les pouvoirs publics locaux et régionaux, d'autres ministères fédéraux et provinciaux, des organismes non gouvernementaux et des établissements universitaires. En tant que programme à partenaires multiples couvrant une variété d'enjeux des domaines économique, social et environnemental, le PABG introduit une approche de gestion horizontale des problèmes existants et nouveaux du bassin de Géorgie. Il comprend un mécanisme de coordination (un comité directeur composé de représentants principaux de chacun des organismes partenaires) et une structure de gestion permettant une planification conjointe et la participation des parties intéressées à l'intérieur de leurs mandats respectifs et d'un mandat à l'autre, et la mise sur pied de partenariats avec d'autres organismes sur des projets spécifiques (Environnement Canada, 2003b).

## La discordance entre la nature et la culture

Le Plan d'action du bassin de Géorgie est donc la plus récente d'une série de mesures institutionnelles reconnaissant la valeur du bassin de Géorgie et les menaces qui le guettent. On a utilisé des approches semblables de gestion axée sur les écosystèmes ailleurs dans le monde avec des résultats mitigés, par exemple, pour l'écosystème du bassin des Grands Lacs, qui, bien qu'il ne soit pas marin, consiste également en un grand bassin hydrographique transfrontalier caractérisé par une concentration encore plus élevée d'activité humaine. Et comme le démontre l'expérience des Grands Lacs, centrer les mesures institutionnelles sur des aménagements culturels et naturels communs peut donner des résultats importants. Le grand nombre d'institutions gouvernementales, non gouvernementales et universitaires qui sont concernées par l'écosystème des Grands Lacs témoigne de l'existence d'un sentiment d'appartenance à cette région[6].

Cependant, contrairement aux Grands Lacs, nous alléguons que, dans le cas du bassin de Géorgie, la justification écologique de l'examen des problèmes selon une perspective écosystémique – et la création d'institutions reflétant cette perspective – n'a pas fait d'adeptes parmi la communauté élargie des résidants et des décideurs. Nous soutenons qu'il en est ainsi parce que le sentiment d'appartenance à l'écosystème du bassin de Géorgie ne s'applique pas à la majorité des résidants.

Des sondages régionaux d'opinion publique ont révélé beaucoup d'inquiétudes face aux défis environnementaux communs (par ex., la pollution de l'air, la qualité et la quantité d'eau douce, les pressions concernant l'utilisation des terres, en particulier les terres agricoles et les espaces naturels, la destruction des habitats naturels, les espèces menacées, la contamination et les toxines marines, et les impacts du changement climatique). Mais ces inquiétudes ne sont pas dues à un intérêt ou à une appréciation pour l'écosystème du bassin de Géorgie. À notre connaissance, aucune question n'a été posée sur le bassin de Géorgie en tant que paysage social collectif dans le cadre d'enquêtes sociales mais, d'après notre expérience, le bassin de Géorgie n'est ni un nom bien connu ni un concept qui trouve un écho important parmi la population. En résumé, le bassin de Géorgie est un espace qui n'a pas généré de sentiment d'appartenance général.

Malgré l'absence de mesures d'évaluation de la sympathie du public envers le bassin de Géorgie (ou même de sa notoriété), la réaction du gouvernement de la Colombie-Britannique face au concept au cours de cette période donne une idée du manque d'affinités entre le public et le bassin de Géorgie, qui se reflète dans les Débats de l'assemblée législative de la Colombie-Britannique (Assemblée législative de la Colombie-Britannique, 2006). Dans le compte rendu des Débats du Hansard, on trouve quelques mentions du bassin de Géorgie entre 1970 et 1989, une grande quantité d'entrées entre 1991 et 1996 puis aucune mention digne d'intérêt jusqu'à ce jour.

Il est évident qu'entre 1990 et 1996, l'intérêt du corps législatif pour le bassin de Géorgie a culminé et que cette période représente un cas particulier plutôt qu'une tendance.

De son côté, au cours des quinze dernières années, le gouvernement provincial s'est d'abord montré enthousiaste, puis bien disposé, puis silencieux, puis « partenaire » non intéressé, et finalement partenaire, seulement de nom, sans en avoir l'esprit et certainement pas en termes de participation soutenue sous forme de ressources humaines et financières. Le gouvernement provincial est un partenaire signataire du cadre de collaboration de 2003 du PABG (Environnement Canada, 2003b) mais ne participe pratiquement pas au dossier. À l'origine, deux ministères provinciaux faisaient partie du cadre de collaboration du PABG de 2003, mais un seul demeure à la suite de la réorganisation du gouvernement de la Colombie-Britannique en juin 2005. Ce ministère ne contribue d'aucune manière aux activités du PABG et une recherche effectuée sur le site web du gouvernement de la Colombie-Britannique ne révèle aucune mention digne d'intérêt du Plan d'action du bassin de Géorgie.

Pourquoi un concept bien accepté, telle qu'une gestion axée sur les écosystèmes, appliqué à une région qui semble être un cadre naturel pour faire l'essai d'une telle approche, n'intéresse-t-il pas les résidants du bassin de Géorgie et les politiciens de la Colombie-Britannique? En s'appuyant sur le concept du sentiment d'appartenance, nous soutenons que le bassin de Géorgie n'a pas généré un sentiment d'appartenance endémique envers l'espace biogéographique du bassin de Géorgie.

Par contre, il existe un certain nombre de sentiments d'appartenance concurrents qui font en sorte que les résidants ressentent un sentiment d'appartenance autre qu'au bassin de Géorgie (par ex., aux basses terres du Fraser, à la région métropolitaine de Vancouver, à la Sunshine Coast, aux îles Gulf, à l'île de Vancouver ou à un nombre illimité d'endroits différents). Les personnes s'identifient comme Vancouverois ou résidants de l'île Saltspring ou toute autre désignation; mais certainement pas comme résidants du bassin de Géorgie.

*Pourquoi un concept bien accepté, telle qu'une gestion axée sur les écosystèmes, appliqué à une région qui semble être un cadre naturel pour faire l'essai d'une telle approche, n'intéresse-t-il pas les résidants du bassin de Géorgie et les politiciens de la Colombie-Britannique?*

Autrement dit, nous croyons qu'il existe une discordance entre la définition de l'écosystème naturel du bassin de Géorgie et les « systèmes culturels » (p. ex., les sentiments d'appartenance) qui existent dans cette région. Les expériences et le vécu des résidants actuels de la région – individus ou collectivités – ne trouvent pas leur origine dans l'écosystème du bassin de Géorgie et n'y sont pas liés.

Nous faisons cette affirmation sous deux réserves. D'abord, nous limitons cette situation à la période contemporaine. Issue de l'ancienne culture autochtone, la mer de Salish existe en termes de sentiment d'appartenance s'inscrivant dans l'écosystème naturel. Ce sentiment d'appartenance est un produit de l'écosystème naturel dans lequel s'est développée une culture commune en réponse au paysage et aux ressources qui s'y trouvent. Néanmoins, ceci ne fait que renforcer la discordance entre la culture contemporaine et celle des Premières nations. La conception des institutions contemporaines ne reflète pas la vision du monde des Autochtones; en effet, plutôt que de faire partie du paysage naturel, nous vivons sans en tenir compte.

Ensuite, du côté américain de la région du bassin de Géorgie/Puget Sound, on fait montre d'un sentiment d'appartenance plus prononcé à l'égard de Puget Sound en tant que concept et qu'expression culturelle de l'identité. Qu'on reconnaisse le nom ou qu'on apprécie le concept, la mention de Puget Sound susciterait plus de reconnaissance de la part des répondants de la région de Seattle que si on posait une question semblable sur le bassin de Géorgie à Vancouver ou à Victoria. Qu'il s'agisse de la Puget Sound Action Team, qui a ses activités à Olympia, dans le bureau du gouverneur ou de l'équipe professionnelle de soccer des Sounders de Seattle, la culture Puget Sound existe en tant que sentiment d'appartenance et complément du paysage naturel.

## Aller de l'avant

Le dilemme exposé dans le présent article donne lieu à notre conclusion centrale : lorsqu'ils élaborent des initiatives axées sur les écosystèmes, les concepteurs doivent tenir compte du sentiment d'appartenance tel que les humains le perçoivent – autant qu'ils cherchent à comprendre la dynamique complexe des plantes, des animaux et des éléments du milieu physique. On ne peut imposer aux gens une perspective écosystémique alors que la définition de l'écosystème est en contradiction avec leur sentiment d'appartenance ou sans importance à cet égard. Lorsque le sentiment d'appartenance et les écosystèmes naturels concordent, la résonance qui en résulte entraîne une forte motivation de réussir pouvant donner lieu à des mesures institutionnelles

dynamiques qui prennent racine dans les paysages naturels. Quand ils ne concordent pas, la dissonance représente un défi de taille à relever. Tenir compte du sentiment d'appartenance entraînera naturellement une approche écosystémique élaborée sur des bases solides, plutôt qu'une approche imposée dont la structure élégante ne repose sur rien.

Cependant, le dilemme actuel est réel. Dans le bassin de Géorgie, à l'écosystème ne correspond aucun sentiment d'appartenance, ce qui donne lieu à une question d'ordre pratique : comment aborder la contradiction entre le besoin de tenir compte des préoccupations relatives à l'écosystème selon une perspective écosystémique et l'absence d'un sentiment d'appartenance à l'égard du bassin de Géorgie? Deux options sont possibles afin que la Colombie-Britannique puisse aller de l'avant : soit éliminer le concept écosystémique du bassin de Géorgie, soit créer un sentiment d'appartenance au bassin de Géorgie.

Malgré les efforts d'un grand nombre de personnes dévouées au cours des quinze dernières années, il est peut-être temps d'examiner si l'absence d'un sentiment d'appartenance en étroite concordance avec l'écosystème du bassin de Géorgie met en péril les initiatives visant à adopter dans la région une approche axée sur les écosystèmes. Nous ne voulons pas dire que les approches écosystémiques sont malencontreuses mais plutôt que la recherche du bon écosystème continue. Une autre approche en ce qui a trait au bassin de Géorgie pourrait consister à considérer les îles canadiennes du Pacifique – depuis l'île de Vancouver, en passant par l'île Gulf, l'archipel de Brighton et les nombreuses îles côtières, jusqu'aux îles de la Reine-Charlotte/Haida Gwaii – comme une entité collective digne de sa propre approche axée sur les écosystèmes. Dans cette région, les tensions exercées sur l'environnement et les ressources nécessitent l'adoption d'une perspective à l'échelle de l'écosystème. Étant donné l'héritage maritime commun et le sentiment d'appartenance que partagent les résidants des îles côtières, centrer les efforts sur les îles canadiennes du Pacifique pourrait fournir une meilleure base axée sur les écosystèmes.

Mais le problème ne se situe peut-être pas du côté de l'écosystème mais bien de notre côté. Il est possible de réhabiliter le bassin de Géorgie, d'aller de l'avant en s'appuyant sur près de quarante ans d'efforts et d'enfin adopter une réflexion et un comportement écosystémiques. Mais un tel effort nécessitera le développement d'un sentiment d'appartenance correspondant. Pour ce faire, il faudra non seulement transcender les sentiments d'appartenance existants mais également faire en sorte que l'écosystème ait un sens pour ses habitants.

C'est certainement plus facile à dire qu'à faire. Un bon point de départ consisterait à nommer l'écosystème. Si « la région biogéographique bassin de Géorgie/Puget Sound », dont le nom a une résonance bureaucratique et scientifique, était renommée « mer des Salish » plutôt que de faire référence au lointain roi George III, qui a vécu il y a plus de deux siècles, ou à un subalterne du capitaine Vancouver de la même époque (le lieutenant Peter Puget), nous pourrions ré-établir le lien avec l'écosystème naturel qui existe au sein des groupes autochtones de ces régions. Il ne s'agit pas d'un simple exercice de sémantique; nous croyons que de donner à l'écosystème le nom de mer des Salish aurait une signification pour les résidants et leur patrimoine et représenterait une étape importante dans le développement d'un sentiment d'appartenance plus fort.

La Colombie-Britannique a connu récemment un changement de ce genre. Bien que les îles de la Reine-Charlotte portent toujours ce toponyme officiel (en l'honneur de la reine qui fut l'épouse du roi George, mentionné ci-dessus), le gouvernement de la Colombie-Britannique les désigne maintenant sous le nom de Haida Gwaii. On a procédé à cette modification par respect envers la nation haïda, dont les membres furent les premiers habitants des îles, et il s'inscrit dans la « nouvelle relation » que le nouveau gouvernement essaie d'établir depuis quelques années avec les Premières nations (McInnes, 2003). Bien que la modification de nom d'un lieu ou d'un élément géographique puisse être une formalité compliquée[7], il s'agit d'un acte administratif simple pour le gouvernement que de faire référence à un lieu sous un autre nom – comme l'indique l'exemple de Haida Gwaii. Mais même s'il ne s'agit que d'un acte simple, nous soutenons qu'il serait extrêmement symbolique et potentiellement puissant.

Ainsi se présente le défi que nous lançons, non seulement au gouvernement de la Colombie-Britannique, mais à ceux du Canada, de l'État du Washington et des États-Unis : donner une chance à cet écosystème en commençant par une première étape simple mais potentiellement puissante : honorer le passé tout en gardant une vision d'avenir pour la mer des Salish.

## Notes

1 Auteurs : Justin Longo (candidat au Ph. D., Université de Victoria) et R. Anthony Hodge, Ph.D., P.Eng (président, Anthony Hodge Consultants Inc.).

2 Un écosystème est un sous-ensemble défini de la biosphère (p. ex., un environnement terrestre ou marin de toute taille) et la dynamique complexe des plantes, des animaux, des microbes et des éléments environnementaux physiques qui

interagissent entre eux au sein de cet environnement (McLeod *et al.*, 2005).

3 Les initiatives axées sur l'écosystème d'Environnement Canada se caractérisent par un certain nombre de principes qui nécessitent une approche horizontale en matière de politiques, notamment :

- une approche écosystémique : la reconnaissance des rapports mutuels entre la terre, l'air, l'eau, la faune et les activités humaines;
- des décisions fondées sur des données scientifiques sensées : faisant appel aux sciences naturelles et sociales conjuguées aux connaissances locales et traditionnelles;
- des partenariats fédéraux-provinciaux-territoriaux : des activités menées en collaboration par les gouvernements pour permettre à tous les Canadiens de jouir d'un environnement optimal;
- des réalisations individuelles ou collectives : la conception et la mise en œuvre d'initiatives en collaboration avec des particuliers, des collectivités, les peuples autochtones, des entreprises privées et les gouvernements.

Environnement Canada dirige d'importantes initiatives axées sur l'écosystème, dont : le Plan d'action écologique des régions côtières de l'Atlantique; le Plan d'action Saint-Laurent Vision 2000; Grands Lacs 2000; le Plan d'action du bassin de Géorgie et l'initiative des écosystèmes nordiques. Voir <http://www.ec.gc.ca/ecosyst/docinfo.html>

4 Voir, p. ex., PLUARG, 1978.

5 Voir, p. ex., Kay, 1998.

6 Voir l'analyse dans Colborn *et al.*, 1990, chapitre 9.

7 La responsabilité de donner un nouveau toponyme à un lieu ou une entité géographique incombe à la Commission de toponymie du Canada, qui en général, tient compte des demandes de modification faites par le public et les organismes (voir Ressources naturelles Canada, 2006).

*Les références sont disponibles sur notre site web à <www.horizons.policyresearch.gc.ca>*

# Échanges sur les expériences

Le PRP a eu le plaisir récemment d'organiser une mission d'étude du Danemark, dirigée par la ministre danoise des affaires sociales et de l'égalité entre les sexes, Eva Kjer Hansen. Les Danois étaient intéressés à connaître comment le Canada se préparait au vieillissement de la société et quelles étaient ses pratiques exemplaires; des documents et des explications leur ont été fournis sur le vieillissement de la population et sur les questions concernant le marché du travail, les incitatifs et la souplesse à l'égard des travailleurs âgés, ainsi que d'autres questions et défis plus vastes auxquels les personnes âgées du Canada doivent faire face.

Le Canada a également pu tirer profit d'une présentation des visiteurs danois et d'une discussion sur les récents changements apportés aux politiques danoises concernant l'âge de la retraite, les subventions pour les études et d'autres politiques relatives au marché du travail. En Europe, le Danemark est considéré comme un chef de file en ce qui concerne l'intégration de principes comme la « flexicurité » à ses politiques sur le marché du travail. En bref, leur approche consiste à maintenir un faible taux de protection de l'emploi, ce qui entraîne un faible taux d'occupation d'emploi et un taux de roulement élevé, combiné à de hauts niveaux de remplacement du revenu pour les chômeurs, et de grands investissements dans les politiques d'intervention relatives au marché du travail. La politique danoise exige des chômeurs, après une courte période de recherche d'emploi, qu'ils occupent un emploi ou qu'ils soient en formation. Par conséquent, le taux de chômage au Danemark est faible, la main-d'œuvre est adaptable et la productivité est élevée. Le PRP surveille actuellement l'élaboration de nouveaux concepts en ce qui concerne les politiques du marché du travail, et étudie la pertinence de ces concepts pour le futur marché du travail canadien.

De droite à gauche, à la table de conférence du PRP : Poul E. D. Kristensen, ambassadeur du Danemark au Canada; Thomas Boerner, secrétaire permanent, ministère des affaires sociales du Danemark; Eva Kjer Hansen, ministre des affaires sociales et de l'égalité entre les sexes du Danemark; Susan Scotti, sous-ministre adjointe, RHDSC; Terrance Hunsley, directeur principal de projet, PRP; Mitch Bloom, directeur général, Secrétariat des politiques sur les aînés et les pensions, RHDSC; Barbara Glover, directrice générale, Politiques du marché du travail, RHDSC.

# Sommaire de « Situation de l'apprentissage électronique au Canada

## Portrait général des résultats de recherche, des lacunes et des orientations prometteuses »

**Robert M. Bernard**
**Philip C. Abrami**
**C. Anne Wade**
**Centre d'études sur l'apprentissage et la performance (CEAP)**
**Projet CanKnow**
**(Canadian Network for Knowledge Utilization)**
**Université Concordia**

### Résumé

L'analyse des écrits récents sur l'apprentissage électronique ayant servi de base au présent article a été réalisé en vertu d'un contrat conclu avec le Conseil canadien sur l'apprentissage[1]. L'analyse élabore un « répertoire des points de vue » englobant les points de vue du public, de la recherche, des politiques et des praticiens; elle détermine ce qui est incomplet dans les divers écrits; elle explore ce qui est efficace (pratiques exemplaires); et elle présente une vision des voies prometteuses pour la recherche. L'analyse a porté sur le rôle de l'apprentissage électronique dans l'éducation de la petite enfance, l'éducation aux niveaux primaire et secondaire, l'éducation au niveau postsecondaire, l'éducation des adultes, et la santé et l'apprentissage.

### Introduction

Depuis que Thomas Edison a déclaré en 1922 que « le film cinématographique est destiné à révolutionner notre système d'éducation et dans quelques années, il supplantera en grande partie, sinon entièrement, le recours aux manuels scolaires » (cité [en anglais] dans Cuban, 1986 : 9), on n'a cessé de chercher des technologies qui puissent améliorer l'enseignement et l'apprentissage dans un contexte éducationnel. La radio, la télévision ou les bandes vidéo éducatives, l'enseignement assisté par ordinateur et l'enseignement informatisé, les systèmes de tutorat intelligents, les vidéoconférences et la vidéo interactive, le multimédia, Internet, l'enseignement sur le web, l'apprentissage électronique, les portails universitaires, les bibliothèques et bases de données électroniques, les systèmes de gestion de l'apprentissage, les services électroniques aux étudiants ainsi que, plus récemment, les blogues, les wikis, les appareils numériques personnels et les lecteurs MP 3, telles sont certaines des technologies qui ont été annoncées selon le cas comme une panacée ou une innovation révolutionnaire en technologie de l'apprentissage.

Selon Jamie Rossiter (2002), toutes les technologies numériques évoquées ci-dessus relèvent de ce qu'on appelle communément « apprentissage électronique ». Il définit l'apprentissage électronique comme le développement des connaissances et des compétences par le recours à des technologies de l'information et des communications, en particulier à l'appui des interactions servant à l'apprentissage : interactions avec du contenu, avec des activités et outils d'apprentissage, et avec d'autres personnes. L'apprentissage électronique n'est pas uniquement lié au contenu ni limité à une technologie en particulier, et il peut être un élément d'un apprentissage mixte ou hybride (J. Rossiter, 2002; aussi 2005 dans une allocution à un atelier du CCA sur l'apprentissage électronique). C'est sur la base de cette définition, d'un contrat d'analyse octroyé par le Conseil canadien sur l'apprentissage, et d'une nouvelle méthode d'examen appelée « argument catalogue » (répertoire des points de vue) que nous avons entrepris le projet décrit ici. Une version du rapport sera publiée dans un prochain numéro spécial de *Canadian Journal of Learning and Technology* (Abrami *et al.*, sous presse).

### Méthode : Qu'est-ce qu'un répertoire des points de vue?

Un répertoire des points de vue (Abrami *et al.*, 2006) est un recensement systématique, à l'égard d'un thème donné, des points de vue figurant dans diverses sources documentaires :

- médias imprimés (comme représentation de l'exposition du grand public);

- documents relatifs à l'élaboration de politiques;
- documents relatifs à la pratique;
- compilations scientifiques et examens de la recherche;
- données empiriques puisées dans les résultats de recherches primaires.

Un répertoire des points de vue présente une perspective globale de tous les points de vue pertinents ainsi que des données contenues dans les études publiées dans le domaine. Un autre but important consiste à rechercher les lacunes et recoupements entre différents groupes d'intérêts. En dernier ressort, nous prévoyons que les constatations issues d'un catalogue d'arguments peuvent être soumises à la communauté – le public non initié, les décideurs, les praticiens et les chercheurs – de façon à les renseigner, à aider à l'élaboration des politiques gouvernementales et institutionnelles, à aider les praticiens dans leurs fonctions professionnelles courantes et à suggérer de nouvelles voies prometteuses pour les recherches futures.

## Élaboration du répertoire des points de vue

L'élaboration d'un répertoire des points de vue se fait en étapes comme suit :

**Étape 1** : Préciser le but et les questions de recherche.

**Étape 2** : Repérer et obtenir les documents.

**Étape 3** : Décider des documents à inclure et exclure.

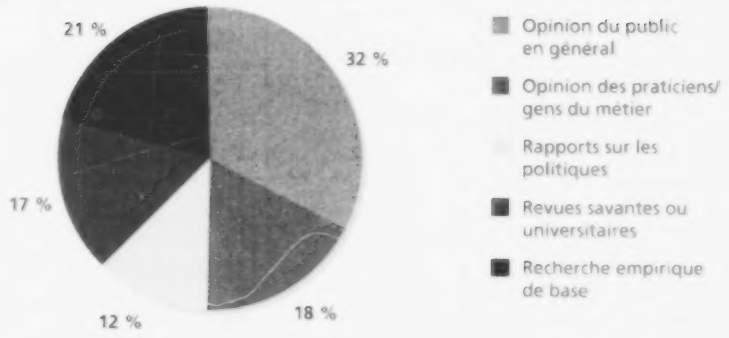
**Étape 4** : Créer une table de codage.

**Étape 5** : Affecter des codes aux documents.

**Étape 6** : Analyser et interpréter les données.

**Étape 7** : Diffuser les résultats.

**FIGURE 1**
**Proportion de chaque source de documents**




Source : Abrami *et al.* (2005).

Au total, 2 042 documents ont été repérés grâce à des recherches en ligne parmi les documents de politique, articles (de journaux) relevant de l'opinion publique, articles (de revues professionnelles) à l'intention des praticiens, revues savantes et études empiriques canadiennes. Un sous-ensemble de 1 146 documents ont été examinés, dont 726 ont été inclus. Les responsables de l'examen ont compté les messages positifs, négatifs et neutres dans chaque catégorie d'écrits. Les messages principaux ont aussi été extraits de chaque document. La figure 1 indique la proportion relative de documents extraits et analysés dans chaque catégorie de documents.

En vertu du mandat que nous a confié le CCA, nous devions examiner des documents relevant d'une variété de thèmes, y compris éducation des adultes, éducation de la petite enfance, éducation primaire ou secondaire, éducation postsecondaire, et santé et apprentissage. Nous avons observé une répartition inégale des documents selon ces thèmes. La figure 2 indique la répartition des 726 documents.

## Ce que nous avons découvert : observations sur les écrits

*Opinion publique (representee dans les medias imprimes)*

- L'apprentissage électronique est un domaine de l'éducation connaissant une croissance rapide.
- L'apprentissage électronique rehausse l'accès aux programmes d'éducation.
- Le financement des coûts élevés de l'apprentissage électronique peut détourner des ressources d'autres priorités en matière d'éducation.
- Il y a une certaine préoccupation au sujet des éventuels effets négatifs de l'apprentissage électronique sur le développement des capacités créatives des enfants.
- Les enseignants et les salles de classe demeureront essentiels dans un monde d'apprentissage électronique.

*Documents de politique*

- Les responsables des politiques sont en général favorables à l'apprentissage électronique.

- Il y a une nécessité de combler les écarts entre théorie, recherche et pratique.
- La technologie devrait être introduite et utilisée uniquement dans des contextes qui s'y prêtent.
- Il y a quatre raisons principales d'utiliser l'apprentissage électronique : compétitivité économique; réalisation des buts éducatifs; accroissement de l'accès; rôle comme catalyseur de changement dans l'éducation.

*Praticiens*

- L'apprentissage électronique augmente l'accessibilité, la flexibilité et les occasions d'apprentissage.
- L'apprentissage électronique exige d'attacher une attention soigneuse à la conception des cours, à la planification pédagogique, à la formation professionnelle et à l'appui fiscal.
- Nous avons besoin de nouvelles politiques et stratégies pour répondre aux nouvelles demandes sociales à l'égard de la technologie de l'éducation.

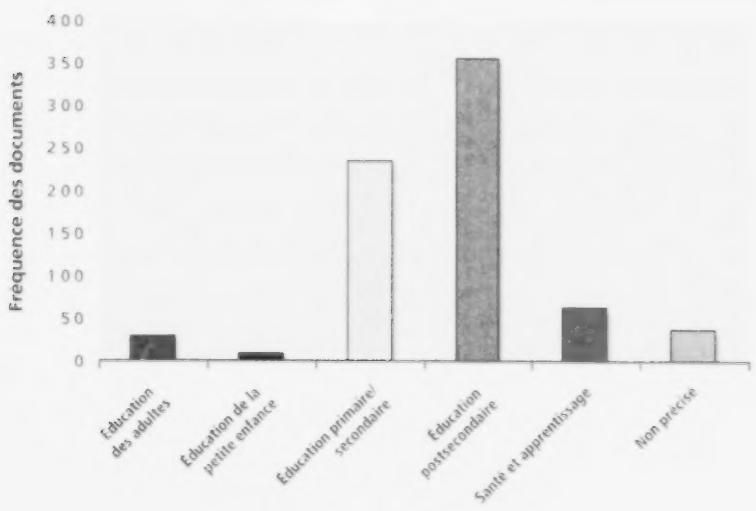
*Recherche documentaire*

- Les évaluations de l'apprentissage électronique varient de neutres à positives; il est au moins aussi efficace que l'enseignement traditionnel.
- Nous devons étudier les questions de conception et de nouvelles stratégies en matière d'enseignement et d'apprentissage.
- Un apprentissage électronique efficace exige la présence d'un soutien immédiat, important et soutenu.
- Il y a un manque de données empiriques probantes appuyant le recours à l'apprentissage électronique.

*Recherche primaire*

- Certains apprenants sont mieux préparés que d'autres à utiliser l'apprentissage électronique.
- La conception de cours efficaces pour l'apprentissage électronique ne ressemble pas aux méthodes pédagogiques traditionnelles.
- Les enseignants ont besoin de perfectionnement professionnel et de formation pour utiliser la technologie efficacement.
- Les méthodes collaboratives rendues possibles par les technologies en ligne facilitent une réflexion plus évoluée.
- L'apprentissage électronique offre de nouvelles possibilités éducatives aux étudiants handicapés.

**FIGURE 2**
**Fréquence de documents selon les thèmes du CCA**




Source : Abrami *et al.* (2005).

En passant en revue les documents, nous avons extrait sept thèmes majeurs, puis coté l'ampleur de l'effet positif perçu sur une échelle de 0 à 1,0. La figure 3 donne les résultats de cette analyse. Les deux thèmes ayant la cote la plus faible sont l'effet de l'apprentissage électronique sur le maintien aux études ou la perte d'effectifs dans des cours et des programmes, et l'incidence de l'apprentissage électronique sur le coût de l'éducation. Quatre des thèmes ayant les cotes d'effet les plus élevées (réalisation, satisfaction, communication et réponse aux demandes sociales) traduisent directement l'incidence de l'apprentissage électronique sur les buts de l'éducation. La flexibilité, qui figure parmi les cotes les plus élevées, est associée aux questions d'accessibilité à l'éducation et au sentiment d'habilitation que la technologie offre aux apprenants.

## Sommaire quantitatif de la recherche primaire au Canada

Les recherches primaires sur l'apprentissage électronique dans le contexte canadien qui pouvaient être résumées en termes quantitatifs ont été repérées. Nous avons examiné 152 études et en avons trouvé sept qui étaient véritablement expérimentales (randomisation avec groupe expérimental et groupe

témoin), et 10 qui étaient quasi expérimentales (pas de randomisation mais comportant un pré-test et un post-test). Nous avons extrait de ces études 29 ampleurs de l'effet ou différences moyennes normalisées, qui ont été intégrées à la mesure composée.

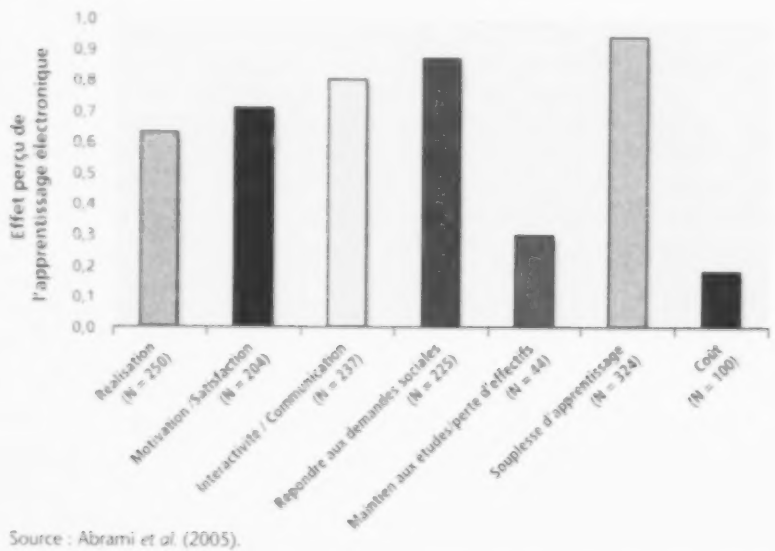
Une différence moyenne normalisée, ou ampleur de l'effet, correspond à la différence entre un groupe expérimental et un groupe témoin en unités d'écart type (ET). Une ampleur de l'effet de +1,0, par exemple, signifie que le groupe expérimental a surpassé le groupe témoin par 1 ET. À l'inverse, une ampleur de l'effet de 1,0 indique que le groupe témoin a eu des résultats supérieurs de 1 ET à ceux du groupe expérimental. Une ampleur de l'effet peut être interprétée comme un gain en pourcentage d'un groupe par rapport à un autre groupe. Pour une ampleur de l'effet de +1,0, environ 84 % des participants du groupe expérimental ont eu des résultats égaux ou supérieurs à la moyenne des participants du groupe témoin (50e percentile), soit un gain de 34 %. Une telle différence est considérée comme une importante ampleur de l'effet (Bernard et Naidu, 1990).

L'ampleur moyenne de l'effet était de +0,177, c'est-à-dire un léger effet positif. Environ 54 % des participants à l'apprentissage électronique ont eu des résultats égaux ou supérieurs à la moyenne des participants du groupe témoin (50e percentile), soit un avantage de 4 %. Cependant, la valeur de l'hétérogénéité était importante, ce qui indique une grande dispersion des ampleurs de l'effet. Il est donc clair que l'apprentissage électronique ne maximise pas toujours l'effet sur l'éducation.

## Généralisations à partir de l'analyse des documents retenus et codés

- Une uniformité remarquable est ressortie entre les sources de documents et, dans une moindre mesure, entre les thèmes du CCA : l'apprentissage électronique dans la petite enfance, l'éducation aux niveaux primaire et secondaire, l'éducation au niveau postsecondaire, l'éducation des adultes, et santé et apprentissage.
- On estime de façon générale que l'apprentissage électronique produit des effets positifs, et ce, surtout sur la réalisation, la motivation, la communication, la souplesse d'apprentissage et le fait de répondre aux demandes sociales.
- Les effets perçus de l'apprentissage électronique sont plus grands dans le cas de l'éducation à distance, où la technologie est nécessaire, et moins grands dans les contextes d'enseignement en personne.
- Les effets perçus de l'apprentissage électronique sont plus grands avec le recours à des technologies fondées sur des réseaux que dans l'intégration d'une technologie sans réseau dans un milieu éducatif.
- Les utilisations pédagogiques de la technologie, les applications relevant de l'apprenant (utilisation de la technologie par l'apprenant) et les applications en matière de communication ont produit un plus grand effet que les utilisations directives ou informatives.
- L'efficacité des applications de la technologie centrées sur l'apprenant est considérée comme étant supérieure à celle des applications centrées sur l'enseignant utilisées pour communiquer de l'information.
- Par rapport aux questions liées à la conception des cours et à l'infrastructure ou la logistique, la question du perfectionnement professionnel a reçu peu d'attention.
- La technologie est utilisée surtout à des fins de communication et de présentation.

**FIGURE 3**
**Effets perçus de l'apprentissage électronique**




Source : Abrami *et al.* (2005).

- La recherche canadienne sur l'apprentissage électronique est surtout de nature qualitative. Elle présente peu de données expérimentales permettant de préciser ce qui est efficace dans les contextes d'apprentissage électronique.

## Discussion

Les résultats de cette étude n'appuient pas catégoriquement l'apprentissage électronique, mais ils sont positifs et encourageants. Quiconque est sensible au délicat équilibre que doivent trouver les organismes publics entre des ressources rares et la longue liste de besoins associés à leur mission sait que le gaspillage est l'ennemi de la responsabilité fiscale. Dans les organismes éducationnels (c-à-d. les écoles), l'excès en toute chose réduit les moyens affectés à d'autres choses qui peuvent être d'une importance égale ou supérieure. Ainsi en va-t-il de l'acquisition de technologies de l'apprentissage électronique. La technologie et les moyens humains et matériels nécessaires à son soutien sont coûteux; il s'impose donc de savoir quels éléments aident véritablement les apprenants, ce qui fait leur efficacité et dans quelles conditions ils sont efficaces. Il importe aussi de savoir comment les technologies de l'apprentissage sont perçues dans les milieux gouvernementaux (chez les responsables des politiques), par les enseignants et les administrateurs (praticiens), par les créateurs et les chercheurs ainsi que par le grand public qui soutient l'éducation par ses taxes. La présente étude a examiné ces points de vue en analysant diverses catégories d'écrits où les effets de l'apprentissage électronique, en termes généraux, ont été discutés.

Ci-dessous figure un extrait de notre rapport au CCA. Il est présenté ici parce qu'il exprime très succinctement, sur la base de nos observations, un message important que nous souhaitons communiquer.

[TRADUCTION]

En éducation, il y a l'opinion erronée, transmise au fil des générations : 1) que la technologie est la « solution magique » à toute la gamme de problèmes des écoles et des apprenants; et 2) que si on dépense suffisamment pour pallier les problèmes de l'éducation, l'argent consacré à la seule technologie apportera le genre de changements qui sont nécessaires pour produire une population bien renseignée et sachant lire et calculer. Il est probablement vrai que la vaste gamme de technologies électroniques qui sont maintenant disponibles sont plus susceptibles d'apporter un changement dans l'éducation, par exemple, que les technologies du film, de la télévision, des machines à apprendre et des systèmes de tutorat intelligents. Cependant, il ne s'est jamais vu que l'argent seul règle les problèmes à moins qu'il soit investi à parts égales dans les ressources humaines et matérielles. Nous avons constaté parmi les nombreuses variables codées qui peuvent être considérées comme un appui à l'apprentissage électronique que l'évocation du perfectionnement professionnel obtenait la cote la plus faible parmi tous les types de documents et tous les groupes thématiques du CCA (11,16 % de tous les documents examinés). Par contre, presque la moitié des documents que nous avons examinés (47,8 %) évoquaient l'infrastructure et l'appui logistique à l'apprentissage électronique. On peut soutenir que l'éducation des Canadiens serait mieux servie si on mettait davantage l'accent sur la préparation et la formation des praticiens à l'utilisation efficace de la technologie que si on se précipitait pour adopter la « technologie du jour » (p. 36).

*Il ne s'est jamais vu que l'argent seul règle les problèmes à moins qu'il soit investi à parts égales dans les ressources humaines et matérielles.*

### *Commentaires sur notre méthode*

Dans l'ensemble, les messages des diverses catégories d'écrits convergent : il est perçu et démontré que l'apprentissage électronique produit un effet positif sur l'apprentissage dans le contexte canadien. Cependant, il y a aussi des réserves face à cette constatation, ayant trait surtout au délai de 90 jours dont nous avons disposé pour produire le catalogue d'arguments. D'abord, nous n'avons pas pu passer en revue la totalité des écrits. Deuxièmement, nous n'avons pas pu approfondir chaque thème extrait des écrits pour jauger la profondeur des perceptions et des opinions. Troisièmement, en raison des contraintes de temps, nous n'avons pas pu déterminer la fiabilité du processus d'extraction et de codage des thèmes et des impressions positives ou négatives. Enfin, nous n'avons pas pu traiter efficacement l'importance des opinions et les recoupements entre elles, surtout dans les articles de la presse grand public. Par exemple, un article qui paraît dans un quotidien local (p. ex., *The Gazette*) est-il aussi important qu'un article qui paraît dans un magazine national (p. ex., *Maclean's*)? Et un sujet traité par une agence de presse et publié dans des journaux de tout le Canada devrait-il être considéré comme ayant la même importance qu'un article qui ne reçoit pas une diffusion nationale?

Par ailleurs, un examen comme celui que nous avons effectué et sur lequel

nous faisons rapport ici doit être disséminé aux divers publics (grand public, praticiens, décideurs, chercheurs) dont les sources ont fourni les données. Le rapport technique de 47 pages, qui se trouve dans le site web du CCA, ne sera même pas lu par une fraction de l'ensemble des Canadiens préoccupés et intéressés par le sujet. Nous avons créé CanKnow (Canadian Network for Knowledge Utilization) comme instance de dissémination du Centre d'études sur l'apprentissage et la performance. Nous avons l'intention d'adopter une démarche ciblée en matière de dissémination, en produisant pour divers publics des résultats et interprétations spécialisés, présentés dans une prose accessible et non technique. Notre premier document de dissémination (*Knowledge Link*, vol. 1, n° 1, avril 2006) donne un résumé succinct mais complet des résultats de cette étude.

À l'avenir, la dissémination se fera aussi par la présentation d'exposés, la publication d'articles dans les revues et magazines des praticiens et la participation à des débats professionnels, par exemple dans le prochain numéro spécial de *Canadian Journal of Learning and Technology*.

Nous avons débuté ce projet en voulant renseigner les Canadiens ayant divers niveaux d'intérêt et de préoccupation envers l'état de l'apprentissage électronique au Canada. Ce faisant, nous avons aussi mis à l'essai la méthode initialement envisagée pour la constitution d'un répertoire des points de vue. Même si nous admettons volontiers que le produit est imparfait, nous sommes convaincus que ce genre d'examen systématique peut révéler des aspects d'enjeux importants qui passent souvent inaperçus dans les rapports de recherches et revues savantes. Comme nous croyons que cet essai a démontré la valeur de la démarche prévue, nous espérons que la méthode bénéficiera d'un processus de raffinement continu et qu'il se créera de nouveaux moyens de sensibiliser des publics diversifiés.

## Note

1 Le Conseil canadien sur l'apprentissage a financé le bilan du domaine qui a servi de base au présent article, en vertu d'un contrat accordé à Abrami, Bernard, Wade et Schmid. Les opinions exprimées ici sont strictement celles des auteurs. Les questions devraient être adressées à Robert M. Bernard, Centre d'études sur l'apprentissage et la performance, Université Concordia, 1455, boul. de Maisonneuve O., Montréal (Québec) H3G 1M8. <bernard@education.concordia.ca>.

*Les références sont disponibles sur notre site web à <www.reseau-politique.gc.ca>.*


Appel d'articles • Appel d'articles • Appel d'articles

*Horizons* acceptera des articles non sollicités sur la recherche en matière de politiques horizontales, pour publication dans les prochains numéros.

Les articles originaux soumis devraient présenter de l'intérêt pour une vaste collectivité de chercheurs et d'analystes fédéraux en matière de politiques horizontales et s'adresser au non-spécialiste. Les textes ne devraient pas dépasser 3 000 mots. Les textes plus courts, d'environ 1 000 à 1 500 mots, sont particulièrement appréciés. Ils seront soumis à un rigoureux examen anonyme par les pairs qui en vérifieront la qualité et la pertinence. Compte tenu du nombre de pages restreint, même d'excellents articles pourront être refusés. Nous encourageons les auteurs à présenter une proposition à *Horizons* à l'adresse horizons@pps-sppc.gc.ca avant de rédiger leur article.

La date d'échéance des textes pour approbation pour le prochain numéro est le 30 août.

Appel d'articles • Appel d'articles • Appel d'articles

nous tirons rapport ici doit être disséminé aux divers publics (grand public, praticiens, décideurs, chercheurs) dont les sources ont fourni les données. Le rapport technique de 47 pages, qui se trouve dans le site web du C.C.A. ne sera même pas lu par une fraction de l'ensemble des Canadiens préoccupés et intéressés par le sujet. Nous avons créé CanKnow (Canadian Network for Knowledge Utilization) comme instance de dissémination du Centre d'études sur l'apprentissage et la performance. Nous avons l'intention d'adopter une démarche ciblée en matière de dissémination, en produisant pour divers publics des résultats et interprétations spécialisés présentés dans une prose accessible et non technique. Notre premier document de dissémination (*Knowledge Link*, vol. 1, n° 1, avril 2000) donne un résumé succinct mais complet des résultats de cette étude.

À l'avenir, la dissémination se fera aussi par la présentation d'exposés, la publication d'articles dans les revues et magazines des praticiens et la participation à des débats professionnels, par exemple dans le prochain numéro spécial de *Canadian Journal of Learning and Technology*.

Nous avons débuté ce projet en voulant renseigner les Canadiens ayant divers niveaux d'intérêt et de préoccupation envers l'état de l'apprentissage électronique au Canada. Ce faisant, nous avons aussi mis à l'essai la méthode initialement envisagée pour la constitution d'un répertoire des points de vue. Même si nous admettons volontiers que le produit est imparfait, nous sommes convaincus que ce genre d'examen systématique peut révéler des aspects d'enjeux importants qui passent souvent inaperçus dans les rapports de recherches et revues savantes. Comme nous croyons que cet essai a démontré la valeur de la démarche prévue, nous espérons que la méthode bénéficiera d'un processus de raffinement continu et qu'il se créera de nouveaux moyens de sensibiliser des publics diversifiés.

## Note

1. Le Conseil canadien sur l'apprentissage a trouvé le titre du domaine qui a servi de base au présent article, en écrivant à Abrami, Bernard, Wade et Schmid. Les opinions exprimées n'engagent que celles des auteurs. Correspondance devrait être adressée à Robert M. Bernard, Centre d'études sur l'apprentissage et la performance, Université Concordia, 1455, boul. de Maisonneuve O., Montréal (Québec) H3G 1M8.
<bernard@education.concordia.ca>


## Appel d'articles • Appel d'articles • Appel d'articles

*Horizons* acceptera des articles non sollicités sur la recherche en matière de politiques horizontales, pour publication dans les prochains numéros.

Les articles originaux soumis devraient présenter de l'intérêt pour une vaste collectivité de chercheurs et d'analystes fédéraux en matière de politiques horizontales et s'adresser au non-spécialiste. Les textes ne devraient pas dépasser 3 000 mots. Les textes plus courts, d'environ 1 000 à 1 500 mots, sont particulièrement appréciés. Ils seront soumis à un rigoureux examen anonyme par les pairs, qui en vérifieront la qualité et la pertinence. Compte tenu du nombre de pages restreint, même d'excellents articles pourront être refusés. Nous encourageons les auteurs à présenter une proposition à *Horizons*, à l'adresse <horizons@prs-srp.gc.ca>, avant de rédiger leur article.

La date d'échéance des textes pour approbation pour le prochain numéro est le 30 mars.

## Appel d'articles • Appel d'articles • Appel d'articles

# La politique des taxes environnementales et des autres instruments économiques

**Meriem Aït Ouyahia**
Projet de recherche sur les politiques
Gouvernement du Canada

Les taxes environnementales et les autres instruments axés sur le marché peuvent constituer des outils efficaces et efficients de politiques environnementales. Les premières envoient un signal sur les prix qui contribue à s'assurer que les pollueurs tiennent compte du coût de la pollution dans leur prise de décisions concernant la production et la consommation. Il y a toutefois un fossé entre la théorie et la pratique et, dans la réalité, les obstacles et les effets secondaires peuvent être nombreux. Même s'il y a plus de vingt ans que l'on a recours aux instruments économiques, on demeure en mode d'apprentissage quant à leur mise en application.

Le passage de la théorie à la pratique, tel était précisément le thème de la Septième conférence annuelle mondiale sur la fiscalité environnementale, tenue du 22 au 24 octobre 2006 au Fairmont Château Laurier d'Ottawa et organisée par la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa. Les participants ont abordé des questions comme la faisabilité politique, le choix et l'élaboration des instruments, les subventions et la compétitivité. À l'exception des séances d'inauguration et de clôture, quatre ateliers étaient présentés en parallèle, ce qui a permis de traiter d'une diversité de sujets, depuis les dimensions institutionnelles et psychologiques des instruments économiques jusqu'à leur utilisation dans les politiques sur les transports, le changement climatique et l'énergie, avec une multitude d'études de cas à l'échelle municipale, régionale et nationale. Très courue, cette conférence a accueilli des orateurs issus des milieux universitaires et gouvernementaux comme du secteur privé, provenant de plus de 30 pays et représentant des domaines comme le droit, l'économie, la comptabilité, les sciences politiques et les études environnementales.

Tantôt perçues comme des réussites, tantôt comme des échecs, toutes les études de cas illustraient la difficulté de mettre en œuvre une fiscalité environnementale et d'autres instruments axés sur le marché efficaces et efficients. Dans la mise en pratique, on se heurte souvent à la crainte de perdre sa compétitivité, ce qui a amené certains pays à offrir des exemptions et des dispositions particulières au secteur de l'économie le plus polluant et énergivore et à transférer le fardeau des taxes environnementales sur les ménages et le secteur des transports.

L'acceptation politique des taxes environnementales représente un autre obstacle. L'acceptation publique semble liée au degré de prise de conscience du problème environnemental à résoudre. Il n'est cependant jamais facile de modifier les comportements; selon certaines recherches, les gens préfèrent investir dans de nouvelles technologies.

Beaucoup de subventions sont des incitations à la pollution et à la destruction de l'environnement et elles minent les effets bénéfiques des taxes environnementales. De surcroît, certaines sont présentées comme des

réformes fiscales et on constate un manque de transparence : difficile, dès lors, de savoir si une activité est imposée ou subventionnée. Certains soutiennent que l'élimination des subventions perverses pourrait être plus efficace que la fiscalité environnementale.

Dans bien des cas, on n'a pas suffisamment tenu compte de la répartition du revenu dans l'élaboration et l'imposition des taxes environnementales et des autres instruments axés sur le marché. De nombreuses études démontrent que les taxes environnementales peuvent avoir un impact régressif sur la répartition du revenu des ménages en imposant un fardeau proportionnellement plus élevé aux faibles revenus qu'aux revenus élevés. Il faut donc analyser soigneusement les impacts de la répartition.

Il est rare qu'on utilise les taxes environnementales seules; elles sont appliquées avec d'autres instruments, de sorte qu'il manque souvent une stratégie ou une logique unificatrice de gouvernance globale, remplacée par une « stratification » de politiques environnementales pouvant contenir des combinaisons contre-productives d'instruments. Il est important d'encourager les projets de politiques visant la mise au point de combinaisons cohérentes d'instruments et favorisant les synergies entre les politiques. De plus, la conception et la mise en application des instruments économiques doivent être plus souples et pouvoir réagir à des événements imprévus, par exemple, en énonçant clairement les objectifs de la politique et en surveillant son efficacité.

*L'acceptation politique des taxes environnementales représente un autre obstacle. L'acceptation publique semble liée au degré de prise de conscience du problème environnemental à résoudre. Il n'est cependant jamais facile de modifier les comportements; selon certaines recherches, les gens préfèrent investir dans de nouvelles technologies.*

C'est toujours dans les détails qu'on relève les effets pervers et secondaires et le contexte, l'historique et la sûreté de la démarche, la structure politique et le cadre juridique sont des éléments importants pour la mise en application des taxes environnementales et des autres instruments axés sur le marché. De plus, les synergies entre les politiques sont essentielles. Pour mieux évaluer ces instruments, il faut aussi une information plus sûre et transparente.

La Huitième conférence annuelle mondiale sur la fiscalité environnementale aura lieu du 18 au 20 octobre 2007 à Munich et sera organisée par Green Budget Germany. Elle portera principalement sur les impacts positifs des réformes de la fiscalité environnementale et les autres instruments axés sur le marché, comme la stimulation de l'innovation, la mise au point de nouvelles technologies et la création d'emploi.

# *How to Spend $50 Billion to Make the World a Better Place* ou Comment rendre le monde meilleur avec 50 milliards de dollars

**Édité par Bjørn Lomborg**

**Critique d'Alan Painter**
**Projet de recherche sur les politiques**
**Gouvernement du Canada**

Cet ouvrage prouve qu'un document peut contenir 172 passages intéressants tout en demeurant très insatisfaisant.

Cent soixante douze, c'est le nombre de notocollants jaunes que j'avais collés dans le livre au terme de ma lecture, pour indiquer chacun des points méritant réflexion.

*How to Spend $50 Billion* constitue un ouvrage insatisfaisant parce qu'il exploite mal son bon contenu.

Le livre résume les résultats du Consensus de Copenhague de 2004 qui réunissait 38 économistes chargés de prodiguer des conseils sur la manière de dépenser 50 milliards de dollars afin de résoudre en partie ou en totalité ce que l'on décrit plausiblement comme les neuf principaux défis mondiaux actuels : les changements climatiques, la propagation des maladies transmissibles, les conflits militaires et la prolifération des armements, l'accès à l'éducation, la gouvernance et la corruption, la malnutrition et la famine, la migration, l'hygiène et l'accès à de l'eau non contaminée, et, enfin, les subventions et les barrières tarifaires.

L'éditeur du livre et organisateur clé de la réunion ayant débouché sur le Consensus de Copenhague est Bjørn Lomborg, un professeur auxiliaire à l'École de commerce de Copenhague et auteur du controversé succès de librairie *The Skeptical Environmentalist* publié en 2001.

Après une introduction de l'éditeur, l'opinion d'un expert ou d'un groupe de deux ou trois experts est présentée dans chacun des neufs chapitres correspondant à chacun des défis susmentionnés. Ces chapitres exposent aussi les vues divergentes d'autres experts. La conclusion du livre fournit et explique le classement établi par un groupe d'experts composé de 8 grands économistes, dont 4 lauréats de prix Nobel, selon lequel il faudrait consacrer 27 milliards de dollars à la prévention du VIH/SIDA, 12 milliards à la malnutrition et à la famine, moins de 1 milliard à la libéralisation du commerce qui générerait des profits annuels de l'ordre de 2,4 billions de dollars, 10 milliards à la lutte contre la malaria, mais rien pour relever les autres défis.

Les auteurs auraient dû consacrer beaucoup plus d'effort à l'intégration et au rapprochement de la somme considérable de données et d'analyses fournies par les experts. Il aurait été beaucoup plus profitable d'utiliser tout ce contenu pour déterminer quelles sont les recherches sur les politiques à réaliser et quelles sont les politiques à élaborer pour mieux comprendre et aborder ces neuf défis. Le livre ne prouve pas que la répartition qu'il propose s'avère la façon optimale de dépenser les 50 milliards de dollars d'après nos connaissances actuelles, ce qui est pourtant son objectif déclaré.

Comment puis-je me permettre d'être en désaccord avec la position consensuelle d'un groupe si prestigieux? Il ne semble que le Consensus de Copenhague est le fruit d'un processus qui n'a pas consacré assez de temps au rapprochement de l'excellente information et des analyses présentées dans le livre.

Si vous étudiez l'une des questions abordées dans l'ouvrage, et surtout si vous travaillez en développement international, vous pourriez vouloir consulter le chapitre de *How to Spend $50 Billion* qui vous intéressera plus particulièrement pour des idées et des collaborateurs. Je ne recommande pas les recommandations.

## Bibliographie

### La participation sociale à travers les parcours de vie : Outil théorique et empirique pour le developpement des politiques sociales
Page 3


Banting, K. 2006. The Life course Perspective and Social Policy: Reflection of an Outsider. Document présenté lors du symposium annuel de la Collaboration en recherche sur les politiques liées à la population, au travail et à la famille (CPTF), Ottawa, les 23-24 mars.

Coutor, P. et S. Gaudet (à venir). Rethinking Social Participation. The Case of Immigrants in Canada

Elder, G. H., M. K. Johnson, et al. 2005. « The Emergence and Development of Life Course Theory ». Handbook of the Life Course. J. Mortimer and M. J. Shanahan, Springer: 3-19.

Gaudet, S. and J. Charbonneau. 2002. « Formes inédites de responsabilité sociale et politique chez les jeunes femmes. » Cahiers de recherche sociologique.

Godbout, J. 2000. Le don, la dette et l'identité, Paris, La Découverte, 190 p.

Godbout, J. et A. Caillé 1992. L'esprit du don, Montréal et Paris, Boréal et La Découverte, 344 p.

Portes, A. 1998. « Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology. » Annual Review of Sociology 24 1-24.

Projet de recherche sur les politiques. 2004. Une approche fondée sur les parcours de vie pour l'analyse de la politique sociale. Cadre proposé de politique et d'analyse, presentation, Queen's International School of Social Policy, Kingston, août.

Projet de recherche sur les politiques. 2005. Le capital social à l'œuvre. <www.rechetchepolitique.gc.ca.>

Quéniart, A. and J. Jacques. 2001. « L'engagement politique des jeunes femmes au Québec : de la responsabilite au pouvoir d'agir pour un changement de société. » Lien social et Politiques 46/86.

Roos, P., M. Trigg *et al.* 2006. « Changing Families/Changing Communities. » Community, Work & Family 9(2): 197-224.

Statistique Canada. 2001. Canadiens dévoués, Canadiens engagés. Points saillants de l'Enquête nationale de 2000 sur le don, le bénévolat et la participation, Ottawa, Statistique Canada, 89 p.

<http://www.statcan.ca/francais/freepub/71-542-XIF/71-542-XIF00001.pdf> (consultation : 5 octobre 2004).


### Les générations se suivent… et ne se ressemblent pas : Les X et Y et les baby boomers au Québec
Page 9


Beaujot, Roderic. 2004. « Tendances contemporaines de la famille » Institut Vanier de la famille. En ligne. <http://www.vifamily.ca/library/cft/delayed_life_fr.pdf>.

Beaupré, Pascale, Pierre Turcotte et Anne Milan. 2006. « Quand fiston quittera-t-il la maison? Transition du domicile parental à l'indépendance », Statistique Canada, *Tendances sociales canadiennes*, août 2006.

Charest, Diane et Raymonde Villeneuve. 2002. « Jeunes filles enceintes et mères adolescentes. Un portrait statistique », Québec, Ministère de l'éducation.

Cheung, Edward. 1995. *Baby-Boomers, Generation X and Social Cycles*. Toronto : Longwave Press, 119 pages.

Doray, Amélie. 2000. *La jeunesse comme espace de tri. L'évolution des modes de vie des jeunes au Canada de 1981 à 1998*, mémoire de maîtrise, Département de Sociologie, Université de Montréal, 145 pages.

Duchesne (a), Louis. 1997. « La structure par âge et par sexe » chap. 1 dans Hervé Gauthier *et al. D'une génération à l'autre : évolution des conditions de vie*, volume 1, Ste-Foy : Bureau de la statistique du Québec, p. 23-34.

Duchesne (b), Louis. 1997. « La situation familiale » chap. 2 dans Hervé Gauthier et al. D'une génération à l'autre : évolution des conditions de vie Volume 1, Ste-Foy : Bureau de la statistique du Québec, p. 35-59.

Duchesne, Louis. 2005. *La situation démographique au Québec. Bilan 2005 : Les familles au tournant du XXIème siècle*, Ste-Foy : Institut de la statistique du Québec, 344 pages.

Dufour, Thomas. 2003. « Combien les Canadiens ont-ils épargné en vue de la retraite? » chap. 5 dans Statistique Canada, *Programmes de revenu de retraite au Canada : un aperçu statistique (1990-2000)*, Ottawa : Statistique Canada, 135 page.

Foot, David. 1996. « Entre le boom et l'écho ». Montréal, Boréal, 307 pages.

Gauthier, Madeleine et Pierre-Luc Gravel. 2004. « Les nouvelles formes d'engagement de la jeunesse québécoise » dans *L'Annuaire du Québec*.

Institut de la statistique du Québec. 2005. « Les régimes complémentaires de retraite : concept et données générales ».

Jean, Sylvie. 1997. « Le revenu » chap. 5 dans Hervé Gauthier *et al. D'une génération à l'autre : évolution des conditions de vie*, volume 1, Ste-Foy : Bureau de la statistique du Québec, p. 125-163.

Langis, George. 2004. « Les sources de revenu » chap. 5 dans Hervé Gauthier *et al., Vie des générations et personnes âgées : aujourd'hui et demain* (volume 1), Ste-Foy : Institut de la statistique du Québec, p. 225-282.

Lespérance, André *et al.* 2001. « Scolarisation et diplomation » chap. 7 dans *Portrait social du Québec. Données et analyses*, Institut de la statistique du Québec, p. 173-203.

Martel, Laurent, Jacques Légaré et Alexandre Genest. 1999. « Quel mode de vie pour les parents vieillissants des Baby-Boomers? » dans Succession des cohortes et conséquences du vieillissement de la population, une analyse et une revue internationales, Statistique Canada.

Martel, Laurent. 2000. « Génération et vieillissement de l'électorat au Québec entre 1951 et 2041 : deux visions d'un même phénomène » dans Cahier des annales de démographie historique, *De l'usage des seuils – Structure par âge et âges de la vie* n° 2, sous la direction de Alain Bideau, Patrice Bourdelais et Jacques Légaré. Paris : Societé de démographie historique, p. 171-194.

Pronovost, Gilles et Chantal Royer. 2004. « Les valeurs des jeunes : identité, famille, école, travail » dans *L'Annuaire du Québec*.

Ricard, François. 1992. *La génération lyrique : essai sur la vie et l'œuvre des premiers-nés du baby-boom*, éditions Boréal, 280 pages.

Roy, Gille. 1997. *Diagnostic sur le travail autonome : version synthèse*. Société de développement de la main-d'œuvre, 81 pages.

### À Calgary, une stratégie ciblée pour les jeunes vulnérables
Page 15

Cooper, Merrill. 2006a. *United Way of Calgary and Area Community Impact Plan for Children and Youth: Fostering Successful Transitions for Children and Youth*, mars, <www.calgaryunitedway.org>.

———, 2006b. *Vulnerable Youth in Calgary: Environmental Scan*, juillet, <www.calgaryunitedway.org>.

Sameroff, A. 2005. *Résilience précoce et conséquences développementales*, p. 1-7 dans l'Encyclopédie sur le développement des jeunes enfants, sur Internet, R.E. Tremblay, R.G. Barr et R. De V. Peters (dir.), Montréal, Centre d'excellence pour le développement des jeunes enfants, <www.excellence-earlychildhood.ca/documents/SameroffANGxp.pdf>.

### Améliorer la qualité de la réglementation : Responsabilisation et processus de contestation
Page 19

Canada. 2004. *La réglementation intelligente : une stratégie réglementaire pour le Canada*, Rapport du Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente, septembre, <www.pco-bcp.gc.ca/smartreg-regint/fr/08/index.html>.

Canada. Commission Lambert. 1979. Rapport final de la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité.

Canada. Commission de la réforme du droit du Canada. 1980. *Les organismes administratifs indépendants*.

Canada. Bureau de Privatisation et des Affaires Réglementaires. 1988. *La réforme de la réglementation en voie de réalisation*, Ottawa, septembre.

Canada. Rapport du Groupe de travail parlementaire en matière de réforme de la réglementation. 1980. Déposé devant la Chambre des communes le 19 décembre 1980.

Conference Board du Canada. 2005. *Rebuilding Trust in Canadian Organizations: Detailed Findings*, ISN 0827-1070, ISBN 0-88763-688-8.

Conseil économique du Canada. 1980. *Rationalisation de la réglementation publique*.

Fraser Institute. 2001. « Direct and Indirect Costs of Regulation », *Fraser Forum*, <www.fraserinstitute.ca/admin/books/files/aug-forum.pdf>.

GATT, Secrétariat. 1994. *Acte final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round : Textes juridiques*, Genève, Suisse, juin.

Jacobs and Associates. 2005. « Marching Onward: Regulatory Impact Analysis », *The Better Regulator* (Printemps/été).

Marleau, R. et C. Monpetit. 2000. « 17. Les décrets-lois, *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, <www.parl.gc.ca/marleaumontpetit/DocumentViewer.aspx?Sec=ch17&Seq=3&Lang=F>.

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). 1996. *The OECD Regulatory Quality Review: an Assessment Framework*, PUMA/REG (96)18, novembre.

———. 2005. *Principes directeurs de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation*, <www.oecd.org/home/0,2987,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html>.

Stanbury, William. 1992. « La réforme du processus de réglementation fédérale au Canada, 1971-1992 », publié dans le cadre des Procès-verbaux et témoignages du Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité du Comité permanent des finances, fascicule 23, Ottawa.

### Le dilemme de l'écosystème : La discordance entre nature et culture
Page 25

Assemblée législative de la Colombie-Britannique. 2006. Débats de l'Assemblée législative (Journal des Débats), Victoria, C.-B., Bureau du Greffier de l'Assemblée législative. <http://www.leg.bc.ca/hansard>.

Barker, M. L. 1974. *Water Resources and Related Land Uses: Strait of Georgia – Puget Sound Basin*, Étude géographique nº 56, Ottawa : ministère de l'Environnement (Direction des terres).

Canada. 1971. *The Interdepartmental Task Force on National Marine Parks, National Marine Parks Straits of Georgia and Juan de Fuca*, Ottawa, gouvernement du Canada.

Colborn, T., A. Davidson, S. Green, T. Hodge, R. Liroff et J. Jackson. 1990. *Great Lakes, Great Legacy?* Ottawa, l'Institut de recherches en politiques publiques, et Washington D. C., The Conservation Foundation.

Environnement Canada. 2003a. *Plan d'action du bassin de Géorgie*, <http://www.pyr.ec.gc.ca/georgiabasin/index_f.htm>.

Environnement Canada. 2003b. *Plan d'action du bassin de Géorgie pour un écosystème sain et des communautés dynamiques. Cadre de collaboration 2003-2008*, <http://www.pyr.ec.gc.ca/georgiabasin/reports/action_plan_2003/actionplan_f.htm>.

Kay, Bruce. 1998. « The Georgia Basin Ecosystem Initiative », dans *Proceedings of the 1998 Puget Sound Research Conference*, Olympia, Washington, Puget Sound Action Team, <http://www.psat.wa.gov/Publications/98_proceedings/pdfs/plenary_kay.pdf>.

McInnes, Craig. 2003. « Aboriginal place names may be brought back to B.C. » (avec un dossier d'Amy O'Brian), *Vancouver Sun* (samedi le 15 mars 2003), <http://www.nativemaps.org/?q=node/1723>.

McLeod, K. L., J. Lubchenco, S. R. Palumbi et A. A. Rosenberg. 2005. *Scientific Consensus Statement on Marine Ecosystem-Based Management*, signé par 219 scientifiques et spécialistes des politiques détenant l'expertise pertinente, publié par le Communication Partnership for Science and the Sea, <http://compassonline.org/?q=EBM>.

Paish, H. et associés. 1970. *A Theme Study of the Marine Environment of the Straits between Vancouver Island and the BC Mainland*, Ottawa, gouvernement du Canada (Parcs Canada).

PLUARG (International Reference Group on Great Lakes Pollution from Land Use Activities). 1978. *Environmental Management Strategy for the Great Lakes System: Final Report to the International Joint Commission*, Windsor, Ontario, International Joint Commission, <http://www.ijc.org/php/publications/pdf/ID1061.pdf>.

Relph, E. 1976. *Place and Placelessness*, London, Pion.

Ressources naturelles Canada. 2006. *Directives générales pour la présentation de propositions et modifications des noms géographiques*, <http://geonames.nrcan.gc.ca/info/question_f.php>.

Stedman, Richard C. 2003. « Sense of Place and Forest Science: Toward a Program of Quantitative Research », *Forest Science*, vol. 49, nº 6, p. 822-829.

TRCBEE (Table ronde de la Colombie-Britannique sur l'environnement et l'économie). 1973. *Georgia Basin Initiative: Creating a sustainable future*, Victoria, C.-B., TRCBEE.

Tuan, Yi-Fu. 1977. *Space and Place: The Perspective of Experience*, Minneapolis, University of Minnesota Press.

US EPA (United State Environmental Protection Agency). 2006. Puget Sound Georgia Basin Ecosystem Indicators, <http://www.epa.gov/region10/psgb/indicators/>

Williams, Daniel R. et Susan I. Stewart. 1998. « Sense of Place: An Elusive Concept that is Finding a Home in Ecosystem Management », *Journal of Forestry*, mai 1998, p.18-23.

## Sommaire de « Situation de l'apprentissage électronique au Canada : Portrait général des résultats de recherche, des lacunes et des orientations prometteuses » Page 32

Abrami, P.C., R.M. Bernard et C.A. Wade. 2006. « Affecting Policy and Practice: Issues Involved in Developing an Argument Catalogue », *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*. 2(4) : 413-437

Abrami, P.C., R.M. Bernard, C.A. Wade, R.F. Schmid *et al.* 2005. *A State of the Field Review of E-Learning in Canada: A Rough Sketch of the Evidence, Gaps and Promising Directions*, rapport final d'un contrat conclu avec le Conseil canadien sur l'apprentissage, Vancouver (Colombie-Britannique).

——. Sous presse. « Situation de l'apprentissage électronique au Canada : Portrait général des résultats de recherche, des lacunes et des orientations prometteuses», *Revue canadienne de l'apprentissage et de la technologie*.

Bernard, R.M. et S. Naidu. 1990. « Integrating Research into Instructional Practice: The Use and Abuse of Meta-Analysis », *Canadian Journal of Educational Communication* 19, nº 3, 171-198.

Cuban, L. 1986. *Teachers and Machines: The Classroom Use of Technology since 1920*, New York: Teachers College Press.

Rossiter, J. 2002. *An E-Learning Vision: Towards a Pan-Canadian Strategy and Action Plan*, document de travail rédigé par CANARIE, Ottawa, ON : CANARIE Inc. <www.canarie.ca/funding/elearning/elearningvision.pdf>. Consulté le 15 août 2005.